



# XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

---

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

Maio de 2011

Rio de Janeiro - RJ - Brasil

---

CRESCIMENTO ECONOMICO E DESENVOLVIMENTO URBANO: POR QUE NOSSAS CIDADES  
CONTINUAM TÃO PRECÁRIAS?

**Raquel Rolnik** (USP) - raquelrolnik@usp.br

*Urbanista, Profa. da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP*

**Jeroen Klink** (UFABC) - jeroen.klink@terra.com.br

*Economista, Prof. do Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas da UFABC*

## Introdução

O país tem vivido nos últimos anos um ciclo de crescimento econômico sólido. No período 1999-2009, o PIB cresceu a uma taxa anual geométrica de 3,27%, enquanto a população ocupada aumentou com uma taxa anual de 2,29% no mesmo período.<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 (SIQUEIRA, 2009). No âmbito das políticas sócio-econômicas foram também implementados programas dirigidos à população mais miserável, com o objetivo de retirá-los do nível de subsistência precário em que se encontravam, através de programas de transferência de renda (Bolsa Família) e de um conjunto de políticas sociais destinadas a aumentar as oportunidades de empreendedorismo e desenvolvimento econômico (ALMEIDA, 2005). 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 (p.ex. automóveis, construção naval etc.). (SANT'ANNA, BORÇA Jr & ARAUJO, 2009; (DENALDI ET AL, 2010)

Do ponto de vista institucional, na década anterior, foram anos de avanços institucionais no campo do Direito à Moradia e Direito à Cidade, a partir da 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>2</sup> (ROLNIK 2010). Foi também no mesmo período que o processo de descentralização federativa, fortalecimento e autonomia dos poderes locais, propostos desde a Constituição de 1988, foram sendo progressivamente implantados, mesmo considerando os constrangimentos do ajuste macroeconômico e a alta dose de continuidade política que o processo de redemocratização brasileira envolveu. (AVRITZER, 2003, p. 572; ALSTON & MELO & MUELLER & PEREIRA, 2005)

Sinais e reflexos do crescimento econômico são visíveis em cidades e metrópoles brasileiras em várias regiões, provocando um boom da indústria da construção civil. As dinâmicas econômicas recentes têm desafiado as cidades para absorver este 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 sócio-espaciais, ineficiência e grande degradação ambiental. (ROLNIK 2010) Não obstante os logros da política econômica e as promessas da descentralização e do Estatuto das Cidades, as marcas deste modelo continuam presentes em várias dimensões do processo de urbanização.

Este ensaio busca discutir alguns dos limites e obstáculos que tem incidido sobre a capacidade da rede urbana brasileira responder ao desafio de ampliar o direito à moradia e à cidade para o conjunto de moradores. Tendo como base os resultados preliminares do Relatório das Cidades no Brasil (1990-2008),<sup>3</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 a dinâmica econômica e a produção e reprodução do espaço urbano e regional. O objeto tem sido tema, a partir dos anos 90, de uma literatura crescente, que recebeu contribuições de vertentes como a chamada nova ortodoxia econômica espacial (KRUGMAN, 1996) e o “urbanismo industrial” (SCOTT, 1998; STORPER, 1997). No cenário brasileiro, a retomada do debate teórico sobre as relações entre economia e território representa desafio ainda maior à luz das disparidades sócio-espaciais, a diversidade e o tamanho do espaço nacional, e das características históricas do modelo de desenvolvimento brasileiro, definido como incompleto por autores como SAMPAIO Jr. (1999). Exige um esforço intelectual no sentido de atualizar as contribuições da economia política em relação à configuração do espaço brasileiro, gerando uma compreensão contemporânea daquilo que BRANDÃO (2003) chamou os *espaços do subdesenvolvimento*.

O escopo aqui será, portanto, mais modesto, e exploramos o contorno do desafio mencionado na introdução deste artigo. 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 destas hipóteses são instigantes, e possibilitam um diálogo com a literatura brasileira mais crítica, na qual se problematiza as relações imbricadas 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 sócio-produtiva e territorial que acompanhou os vários ciclos econômicos, permanecem diversos desafios estruturais, principalmente os relacionados às disparidades sócio-espaciais que marcam o território brasileiro na escala macro-regional e urbana.

### **A Escala Macro Regional**

São de conhecimento comum as diversas transformações que ocorreram ao longo dos ciclos econômicos. (FURTADO, 1991; MOREIRA, 2004, p. 123-135) descrevem as moldagens da dinâmica macro-espacial e da economia durante as várias etapas da história brasileira. Assim, a economia colonial agro-exportadora, que se estruturou por meio das cidades-regiões de arquipélagos-autarquias, umbilicalmente conectadas à matriz européia (PRADO, 1994), evoluiu a partir da industrialização dos anos 1930 para um espaço nacional. Conforme OLIVEIRA (1984) descreveu, no período pós-1950 este processo desencadeou a transformação de uma configuração macro-espacial de “economias regionais nacionalmente localizadas” para “uma economia nacional regionalmente localizada”, crescentemente sob o comando hierárquico de São Paulo. Isso significou que 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 resto do território brasileiro (CANO, 1998). 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 macro-espacial da indústria para fora da região e do Estado de São Paulo, tanto impulsionada pelas chamadas deseconomias de aglomeração, quanto pelas políticas regionais explícitas do regime militar (CANO, 1998). No pós-1990, inspirado pelo cenário de reestruturação produtivo-territorial e de abertura econômica sem políticas tecnológicas e industriais compensatórias, um conjunto de autores (ARAUJO, 2000; PACHECO, 1998; FERNANDES & NEGREIROS, 2001) levanta 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.

Ao mesmo tempo, encontramos continuidades na configuração macro-espacial do território brasileiro. Os estudos mais recentes do IBGE (2007) e Brasil (2008) 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 infra-estrutura 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.

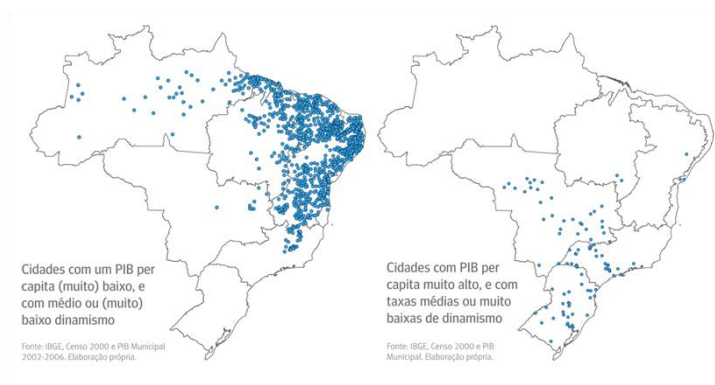
Os nossos dados levantados no âmbito do Relatório das cidades para o período 2002-2006 parecem confirmar este padrão. Classificamos os municípios brasileiros em relação a PIB per capita e dinamismo do PIB per capita.<sup>4</sup> Para as duas variáveis, definimos cinco extratos: muito baixo, baixo, médio, alto e muito alto. Não trabalhamos com a totalidade dos municípios, mas analisando o comportamento de municípios que fogem das situações médias, em quatro categorias de cidades: municípios com um nível do PIB/capita abaixo, e com um dinamismo econômico muito acima da média brasileira (mapa 1); Municípios com um nível do PIB/capita e um dinamismo muito acima da média brasileira (mapa 2); municípios com um nível do PIB/capita abaixo da média brasileira, sem crescimento expressivo (mapa 3); e municípios com um nível do PIB/capita muito acima da média brasileira, e sem crescimento expressivo (mapa 4).<sup>5</sup> As cidades com um PIB/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/capita abaixo da média brasileira se concentram principalmente na Amazônia e Semi-Árido Nordeste.

**Mapa 1**



**Mapa 2**

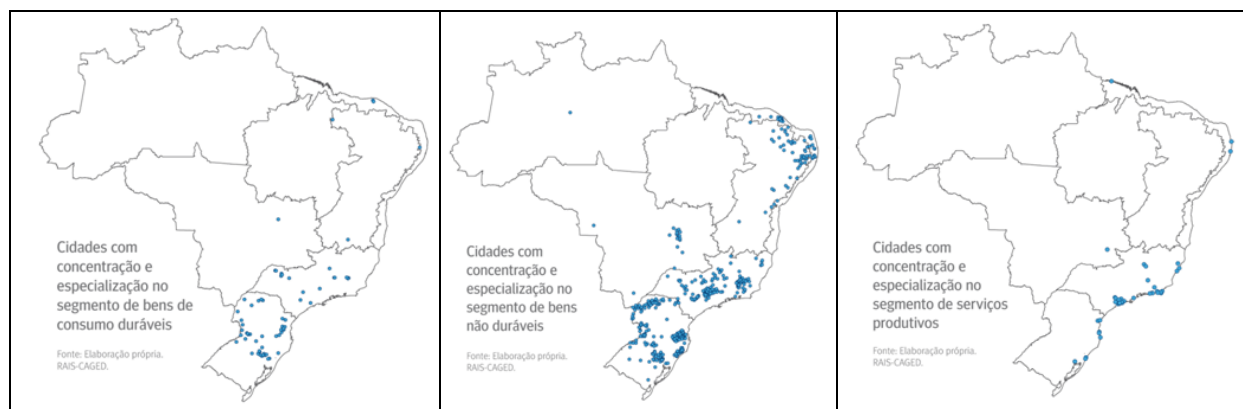


**Mapa 3****Mapa 4**

A leitura mais detalhada da dinâmica macro-regional 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, os ligados à dinâmica industrial, também aponta um quadro de polarização a partir das regiões do Sudeste, Sul e uma parcela de Centro-Oeste. Foram adotados aqui dois indicadores gerais: (1) Índices de especialização em termos do número de estabelecimentos;<sup>6</sup> (2) Índices de concentração em termos do número de estabelecimentos.<sup>7</sup> Referidos índices foram medidos segundo uma chave que classificou o grau de especialização e concentração dos estabelecimentos de acordo com a característica das cidades, utilizando tercis que definiram os níveis de concentração como alto, médio ou baixo. Os mapas mostram que os segmentos mais dinâmicos (os bens de consumo duráveis e os serviços produtivos) continuam concentrados em um número muito pequeno de cidades do Sul e do Sudeste (mapa 4 e 6).<sup>8</sup> As cidades especializadas e concentradas no segmento de bens intermediários se localizam 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, se instalam nos grandes centros urbanos que se localizam mais próximo das regiões litorâneas (mapa 5).

<b>Mapa 4 – Municípios com concentração e especialização no segmento de bens de consumo duráveis.</b>	<b>Mapa 5 – Municípios com concentração e especialização no segmento de bens não duráveis</b>	<b>Mapa 6 – Municípios com concentração e especialização no segmento de serviços produtivos</b>
---	---	---

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados RAIS-CAGED



A configuração macro-espacial das cadeias produtivas resumida acima reforça hipóteses já conhecidas que se referem aos limites da desconcentração espacial e à chamada “desconcentração concentrada” do dinamismo econômico brasileiro (DINIZ, 1993). Os nossos 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).

### Um Retrato da Precariedade: A Infraestrutura dos Domicílios

Para a análise das condições de urbanização do país, foi construído 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>9</sup> Sinteticamente a metodologia proposta procura dimensionar qual é o percentual dos domicílios do município, em suas áreas urbanas e rurais, aonde uma infraestrutura básica está presente, incluindo o abastecimento de água, afastamento do esgoto e lixo e presença de banheiro, a existência de luz elétrica e a localização e densidade do domicílio.<sup>10</sup> Partindo-se do pressuposto que uma política de desenvolvimento urbano tem o objetivo garantir uma condição de urbanização totalmente adequada em cada um dos domicílios brasileiros, consideramos como adequado o domicílio que não apresentasse nenhuma inadequação. Os critérios e indicadores selecionados são apresentados na tabela 1, abaixo.

**Tabela 1 – 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

	<b>lixo (lixo)</b>	coletado por serviço de limpeza diretamente
	<b>número de banheiros (banheiro)</b>	maior que 0
	<b>espécie de domicílio (espécie)</b>	particular permanente
	<b>localização do domicílio (localização)</b>	localizado fora de aglomerado subnormal
	<b>densidade de moradores por cômodo (densidade)</b>	menor ou igual a 2
RURAL	<b>abastecimento de água</b>	rede geral canalizada em pelo menos um cômodo poço ou nascente com canalização interna
	<b>iluminação elétrica</b>	Possui
	<b>instalação sanitária</b>	rede geral fossa séptica
	<b>lixo (lixo)</b>	coletado por serviço de limpeza direta ou indiretamente Queimado
	<b>número de banheiros</b>	maior que 0
	<b>espécie de domicílio</b>	particular permanente
	<b>localização do domicílio</b>	localizado fora de aglomerado subnormal
	<b>densidade de moradores por cômodo</b>	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.

Após o processamento dos dados censitários, foram elaborados mapas e análises quantitativas 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 revela um país cujas cidades apresentavam baixas condições de urbanidade, com 27,5 milhões de domicílios apresentando alguma inadequação, correspondendo a menos de 23% de domicílios totalmente adequados e cerca de metade dos municípios sem nenhum domicílio totalmente adequado. Embora indiquem avanços, o retrato das condições de urbanização em 2000 ainda permanecia preocupante. Naquela data apenas 33% dos domicílios do Brasil eram totalmente adequados, 30,5 milhões de domicílios tinham alguma inadequação e nenhum município do Brasil tinha 100% dos domicílios adequados. O município que tinha melhores condições apresentava 87,2% de domicílios totalmente adequados. Na projeção de 2008, indicam avanços em ritmo apenas ligeiramente superior: a porcentagem de domicílios adequados cresce 10,26 pontos percentuais entre 91 e 2000 e 12,63 pontos no período subsequente.

**Tabela 2 – Condições de adequação dos domicílios no Brasil – 1991/2000**

<b>Síntese dos dados</b>	<b>1991</b>	<b>2000</b>	<b>Projeção 2008</b>
--------------------------	-------------	-------------	----------------------

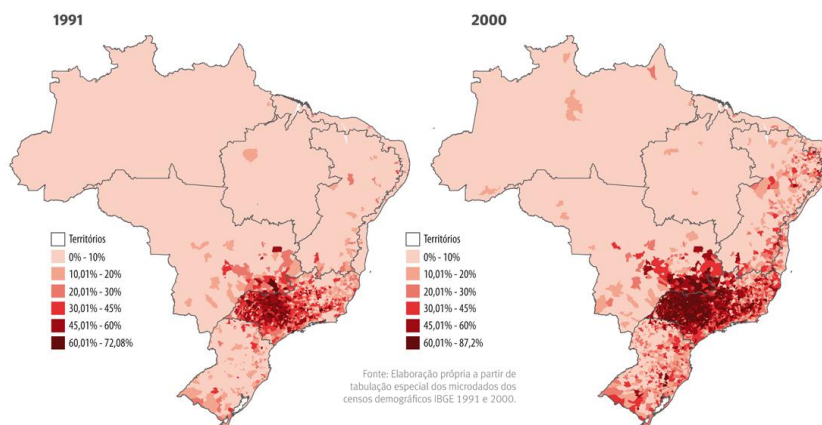


Total de domicílios	35.435.416	45.506.983	56.093.610
Total de domicílios adequados	8.058.718	15.015.826	25.601.027
Porcentagem total de domicílios adequados	22,74%	33,00%	45,63%
Total de municípios com 0% de domicílios adequados	2362	913	s/informação
% de municípios com 0% de domicílios adequados	52,61%	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.

Mais do que o porte populacional ou a posição na rede urbana<sup>11</sup>, a variável que mais incide sobre a condição de desenvolvimento urbano do município é a localização no território nacional. Tanto em 1991 como em 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 que a média brasileira. Se retirarmos os municípios deste grupo a média de domicílios adequados em 2000 cai de 33% para 19%.

#### Mapas 7 e 8 – Porcentagem de domicílios adequados – 1991 e 2000



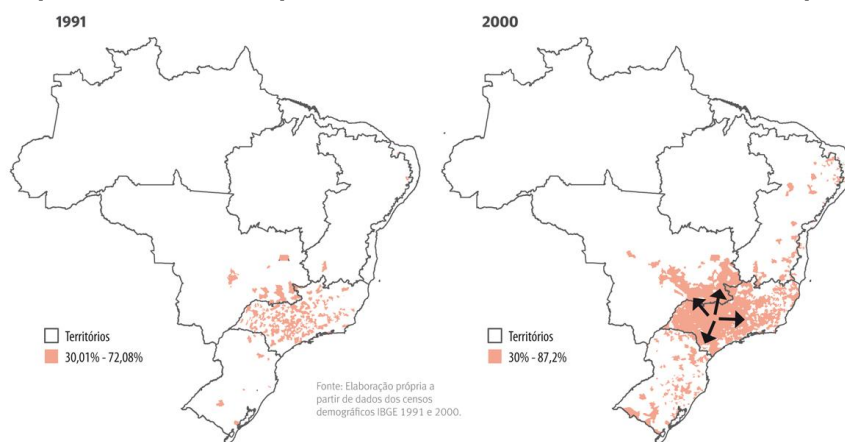
Na comparação 91/2000/2008 entre as regiões, observa-se variações positivas em todas as regiões na década de 90 assim como no período 2000-2008. Entretanto, as maiores variações percentuais se deram nas regiões aonde já havia melhores condições em 1991. Esse quadro, embora indique que na Amazônia, Nordeste, e Centro Oeste, os percentuais de domicílios adequados tenham mais que dobrado no período, os maiores avanços em pontos percentuais ainda se dão nas regiões que já são as melhor estruturadas. Por outro lado, vem ocorrendo um espreadimento das melhores condições, conforme mostram os mapas 9 a 10 e 11 e 12.

**Tabela 3 – Média percentual de adequação domiciliar municipal por Território – 1991 e 2000 e 2008**

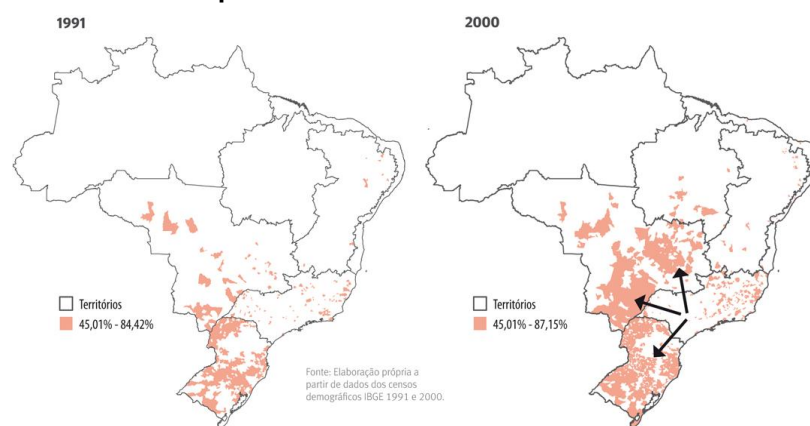
Ano	Amazônia	Semi-Árido Nordestino	Litoral Norte/Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Centro-Norte
1991	1,2%	3,3%	8,5%	40,4%	12,6%	19,9%	0,7%
2000	7,0%	12,9%	18,2%	51,6%	26,2%	27,3%	2,0%
Projeção 2008	13,0%	22,5%	27,9%	65,1%	49,6%	34,6%	7,6%

Fonte: 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



### Mapas 11 e 12 – Municípios com mais de 45% de seus domicílios com apenas uma inadequação



Os municípios que em 1991 possuíam altas porcentagens de domicílios com apenas uma inadequação (ou seja, os domicílios mais próximos de conseguir zerar as inadequações) constituíram a região que em 2000 tinha melhores condições de urbanização (mapa 11), sendo que os dados de 2000 mostram o espriamento de municípios nessa mesma situação rumo ao Sul e Centro-Oeste, mostrando uma provável permanência desse processo na década seguinte (mapa 12).

A observação mais atenta destes indicadores revela, entretanto, que a precariedade também está presente na região Sudeste, que tinha apenas metade de seus domicílios totalmente adequados em 2000 e 65% na projeção 2008. Considerando que nesta região se encontram a maior parte das cidades mais populosas, e 42,20% por cento 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 sócio-espacial 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 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, apontado pioneiramente em KOWARICK (2002), 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. (SANTOS 1993; ROLNIK 1999).

Cabe destacar aqui um eixo central desse debate, isto é, que o dinamismo dos circuitos econômicos não produziu cidades com urbanidade. Desnecessário dizer o fenômeno não é novo; OLIVEIRA (2003), 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 arcaico e um moderno imbricados. Na visão dele, o padrão de industrialização e urbanização produzia cidades nas quais o nível do salário real do trabalhador não acompanhava o ritmo do crescimento econômico.<sup>12</sup> Isto significa dizer que a relação salarial não garantia nem sequer os custos de reprodução da força de trabalho urbana em meio da pujança econômica.<sup>13</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 – 2006. Os gráficos 1 e 2 mostram a evolução do quociente das duas variáveis nas cidades que apresentam um *dinamismo* muito acima da média brasileira no período 2002-2006.<sup>14</sup> Tanto nas cidades com um PIB per capita abaixo (Gráfico 1) ou acima (Gráfico 2) da média brasileira, o crescimento da massa salarial por empregado não acompanha o aumento do PIB per capita.

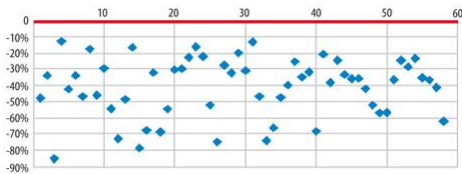
#### **Evolução do quociente da Massa Salarial por empregado e o PIB per capita (2002-2006)**

**Gráfico 1**

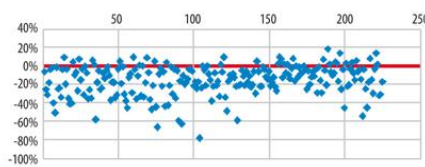
**Gráfico 2**

**Gráfico 3**

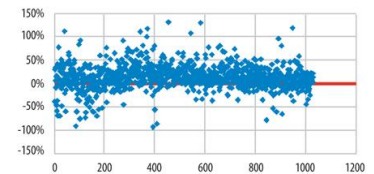
Varição da massa salarial por empregado X Variação do PIB per capita nas cidades com PIB per capita (muito) baixo e muito dinâmicas (2002-2006)



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)



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: Elaboração própria. IBGE (Censo 2000)

Já nas cidades com um PIB per capita muito abaixo e um 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).

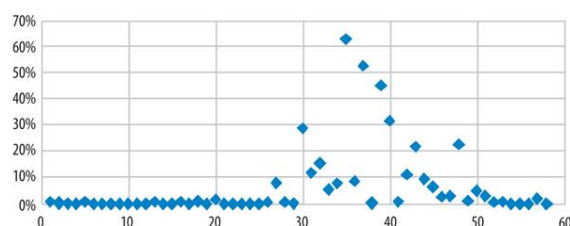
Os dados acima são parciais e foram compostos por meio de fontes diferentes, portanto exigem cautela na formulação de hipóteses mais amplas.<sup>15</sup> De qualquer forma, o descolamento entre a evolução da massa salarial por empregado e o PIB per capita nas cidades dinâmicas sugere uma *distribuição funcional da renda*, isto é, a entre salários, lucros e renda da terra, que favorece os fatores de produção capital e terra, em detrimento ao fator de trabalho. O quadro remete à imagem da cidade patrimonialista descrita por MARICATO (2006: p. 211), capturada por um ciclo vicioso de concentração de patrimônio, poder econômico e poder político. Cabe lembrar – e ao contrário que afirma a *narrativa mainstream* (O’SULIVAN, 1993), 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 representam um *coquetel perverso*, e tendem a agravar a situação do trabalhador pela exclusão sócio-espacial, 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 2002-2006) e as condições de urbanização no ano 2000, conforme evidenciado pela porcentagem de domicílios perfeitamente adequados. Por exemplo, no universo de 59 cidades do grupo de cidades muito dinâmicas, e com um PIB per capita abaixo da média brasileira (o mesmo universo do gráfico 1), o gráfico 4 aponta para baixas condições de urbanização: a maioria destes municípios tem menos de um 10% dos domicílios perfeitamente adequados.

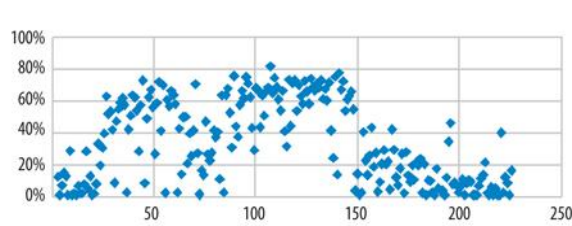
No gráfico 5 resumimos as condições de urbanização para o outro extremo do substrato de cidades, isto é, as com um nível do PIB per capita e um dinamismo acima da média

brasileira (o mesmo universo do gráfico 2). Percebemos que, das 225 cidades que pertencem a este substrato, uma parcela substancial possui mais que metade dos seus domicílios perfeitamente adequados. Ao mesmo tempo, chama atenção o fato da existência de uma grande dispersão em termos das condições de urbanização: mais de um terço das cidades não apresenta sequer 20% dos domicílios perfeitamente adequados.

**Gráfico 4 – Percentual de adequação domiciliar das cidades com PIB per capita abaixo da média brasileira e muito dinâmicas**



**Gráfico 5 - Percentual de adequação domiciliar das cidades com PIB per capita acima da média brasileira e muito dinâmicas**



Fonte: Elaboração própria. IBGE (Censo 2000)

As informações nos gráficos 4 e 5 apenas permitem a formulação de uma hipótese: de acordo com a lógica da produção capitalista do espaço urbano e regional, as condições de urbanização são compradas no mercado. Mas, num sistema de acumulação que não reproduz os custos da força de trabalho, e com um Estado que apresenta uma capacidade de regulação do mercado imobiliário e da terra urbana e de investimentos em urbanização limitados, o mercado “solvable” não acompanha o crescimento econômico da cidade, e produz cidades sem urbanidade.

### **Política de Desenvolvimento Urbano - continuidades e transformações**

A política nacional de desenvolvimento urbano foi estruturada nos anos 60/70 através da montagem de um sistema de financiamento de habitação e saneamento. O governo federal arrecada e redistribui, por meio de empréstimos, os recursos da principal fonte de financiamento destas políticas: um fundo destinado a indenizar trabalhadores demitidos sem motivo, cuja arrecadação líquida é destinada a financiar programas de saneamento e habitação (o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço -- FGTS). Na habitação, o modelo se baseava no financiamento da produção privada e de companhias publicas, incorporando posteriormente a oferta de crédito bancário para consumidor final. (ARRETCHE, 2000) Na política de saneamento, o financiamento foi canalizado para companhias estaduais. Como o sistema dependia do retorno do investimento ao fundo público, pago pelos beneficiários finais através de tarifas dos serviços de saneamento e das prestações da casa-própria, ele se expandiu mais nas regiões de maior renda, onde o retorno financeiro dos investimentos era garantido. (MPO 1995). 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” para este 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 expansão das cidades, através 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>16</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. Esta lógica impôs um padrão predatório condenando as cidades como um todo a um modelo insustentável do ponto de vista socioambiental e econômico. A 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 potencial poluidor. 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. 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 através da produção e 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 outras (Marques, 2003). Acontece também através da articulação do marco regulatório que norteia a produção e reprodução do espaço urbano e regional. Nas cidades brasileiras, é forte a presença destes segmentos empresariais na viabilização de projetos e programas de urbanização, garantindo seus mercados e uma rentabilidade mais alta, freqüentemente por meio de conexões privilegiadas com segmentos burocráticos de agências públicas, ou de controle político do executivo e legislativo municipal (Ferreira, 2007, p. 221). Mas a ação do Estado é também central para os auto-construtores do habitat popular. Esta relação, imersa também em um terreno marcado pela ambigüidade, se dá através do grau de tolerância por parte do aparato estatal em relação à ocupações e demais atos de infração à legalidade

estabelecida, e o grau de acesso aos bens públicos distribuídos pelo Estado. A partir dos anos 90 governos, em todas as instâncias, começam a investir em políticas de urbanização de assentamentos precários. Este 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 a 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 através de reformas no ordenamento legal do país e em processos de constituição de espaços de participação popular, como conferências e conselhos. (FERNANDES 2001) Do ponto de vista da gestão territorial, embora desde 2001 tenha sido aprovado um novo marco regulatório – o Estatuto da Cidade – que, em tese, dotaria os municípios de maior poder sobre o processo de urbanização, as formas predominantes de regulação – o parcelamento do solo e o zoneamento – foram pouco modificadas, e uma pactuação política em torno da função social da propriedade não ocorreu.<sup>17</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 desta agenda, assim como as inovações e 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.(ROLNIK 2010)

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>18</sup> Além disto, a combinação de subsídios diretos ao beneficiário final com crédito mais acessível propiciaram 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 sem que tenha ocorrido uma mudança significativa nos processos de gestão e ordenamento do solo, assim como nas arenas decisórias sobre os investimentos em desenvolvimento urbano, como veremos adiante.

### **Federalismo à brasileira - a política de desenvolvimento urbano entre a descentralização tutelada e o neo-localismo competitivo**

Nos anos 80 o modelo centralizado da política de desenvolvimento urbano, com o poder decisório sobre a destinação de recursos concentrado, sobretudo, na esfera federal, estruturado no período autoritário, se contrapôs uma pauta municipalista que ganhou espaço com a nova Constituição. Contudo, pode-se dizer que na área de desenvolvimento urbano, diferentemente do que ocorreu em áreas como a educação e a saúde, não ocorreu 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>19</sup> (ALMEIDA, MEDICI, 1996; ARRETCHE 2004).

O texto constitucional aumentou a participação dos municípios nas transferências constitucionais, fortalecendo-os financeiramente e atuando de forma redistributiva na intenção de diminuir as desigualdades entre os grandes municípios (com maior capacidade de arrecadação) e os pequenos (mais dependentes de transferências). (BREMAEKER, 2006) Entretanto, 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 por parte de bancos públicos ou de transferências voluntárias dos governos estadual ou federal, caracterizando o que a literatura sobre federalismo no Brasil denomina de 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. (ALMEIDA, MEDICI, 1996)

O principal fundo financiador do desenvolvimento urbano – o FGTS – tem em seu Conselho Curador a principal arena para definição das diretrizes e programas para alocação dos



recursos. Mas este conta com uma representação de empregados e empregadores, sem presença de estados e municípios, o que significa que não é uma arena propriamente federativa. (ARRETCHE, 2002) Com limitadas receitas próprias, restam aos municípios o acesso ao crédito e as chamadas transferências voluntárias. Estas se dão através de convênios dos municípios com os governos estaduais e a união, originando-se em processos de seleção conduzidos pelo executivo (o chamado orçamento programável) ou pelo legislativo (as emendas parlamentares).<sup>20</sup> A continuidade do perfil das emendas individuais e seu papel no orçamento público ao longo de mandatos presidenciais com agendas distintas, demonstra, além da pouca relevância para o centro da agenda, a funcionalidade política deste mecanismo, que, com um baixo custo, pode, em conjunturas específicas, apresentar alta rentabilidade do ponto de vista da governabilidade. (PEREIRA & MUELLER, 2002) Embora envolvendo valores pequenos, a emenda individual “carimbada” pode ter impactos positivos no sucesso eleitoral e sobrevivência política dos parlamentares. Considerando as regras atuais de organização partidária e de competição eleitoral e os custos crescentes das campanhas eleitorais, para garantir sua sobrevivência política os parlamentares necessitam não apenas de mecanismos de acesso à distribuição de recursos públicos como também de alternativas de financiamento de suas campanhas.<sup>21</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 importância dos mecanismos citados acima para o modelo político eleitoral e o chamado presidencialismo de coalizão nos ajuda a entender a proliferação da criação de novos municípios, a manutenção de estruturas locais precárias e pouco autônomas e a dificuldade do estabelecimento de relações horizontais entre os entes federados, através de 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 uma gestão compartilhada. (RIBEIRO 2004)

O cenário nos remete 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 neo-localista e competitivo, com baixa capacidade

endógena de colaboração inter-federativa na provisão de serviços territoriais de interesse comum. (FIORI, 1995), por exemplo, raciocina que, na forma que o processo de descentralização foi conduzida ao longo dos anos 90, as relações federativas se tornaram cada vez mais competitivas, culminando num cenário de guerras tributárias e desregulamentação competitiva, que envolveu estados e municípios. O regime macroeconômico do Plano Real, reforçado pela liberalização do arcabouço institucional que norteava os investimentos e o comércio, permitiram o ingresso maciço do capital produtivo e financeiro estrangeiro, montando a cena para o que o autor denominou, de forma provocativa, como a “federação emergente dos mercadores” (FIORI, 1995, p.36), ou, na terminologia de OLIVEIRA (1995: p.89), o leilão invertido envolvendo os entes federativos e o setor privado.

### **Notas finais**

Nas décadas de 1990 e de 2000, observou-se uma melhora das condições de adequação dos domicílios no país. Entretanto, o modelo de política habitacional calcada apenas no financiamento da compra de uma unidade nova – vigente desde os anos do BNH – não atingiu uma parcela significativa da população – onde se concentra mais de 90% do déficit habitacional – 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 se dando de forma fragmentada e desestruturada, gerando um padrão precário de mobilidade, e os processos de esvaziamento e reconversão de áreas urbanas – em pleno vigor – não encontram apoio em políticas e programas. Sem qualquer política associada de fortalecimento da capacidade e poder de gestão sobre o território, grande parte dos recursos, inclusive dos subsídios públicos, se transfere sobre os preços dos terrenos, provocando um espraiamento ainda maior das cidades, e reiterando um processo de exclusão das rendas mais baixas. Hoje, o mercado imobiliário, aquecido pela enorme injeção de recursos para a produção habitacional através do Programa Minha Casa Minha Vida (2009), afirma encontrar dificuldades para implementar novas unidades, por falta de terrenos com infra-estrutura adequada, principalmente esgotamento sanitário. Os empreendedores cobram dos municípios, a provisão de infra-estrutura básica de urbanização. O Estado, por sua vez, não está estruturado para desenvolver políticas de produção de cidades *ex-ante* – a maior parte dos recursos injetados no setor na década de 2000 foram destinados à programas de intervenção em assentamentos precários – e continua 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 indicadores apresentados aqui expõem a necessidade de políticas desenhadas especificamente para certos territórios. Entretanto, as políticas brasileiras de provisão de condições de urbanização e de desenvolvimento econômico apresentam padrões uniformes de intervenções, dialogando pouco com a Amazônia, por exemplo, com sua ocupação pouco adensada e seu meio ambiente peculiar. Desde o BNH assistimos o desenvolvimento de uma política sob um único molde, realidade que não se modificou muito, apesar da introdução de novos programas no setor da habitação.

Por fim, a nossa análise exploratória aponta também para a atualidade do debate que se originou na economia política brasileira sobre os 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 multi-escalar “subversiva” (RANDOLPH, 2007), o crescimento econômico, a injeção massiva 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.

## Referências Bibliográficas

- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. A política social no governo Lula. Translated by Enrique Julio Romera. Novos Estudos' CEBRAP [online]. 2005, vol.1 Selected edition, pp. 0-0. ISSN 0101-3300.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de; MEDICI. André Cezar. Descentralização e políticas sociais. São Paulo: FUNDAP, 1996.
- ALSTON & Melo, M. & Mueller, B. & Pereira, C. Who decides on public expenditures? A political economy analysis of the budget process. The case of Brasil. Economic and Social Study Series. São Paulo: FIPE/USP. 2005
- 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. Coleção: Reinventar a emancipação social. Para novos manifestos. Rio de Janeiro: Afrontamento, 2003
- ARAÚJO, Tânia Bacelar de & GALVÃO, Carlos G. "Política Nacional de Desenvolvimento Regional: Uma proposta para discussão. In: Limonad, Ester, Haesbaert, Rogério & Moreira, Ruy. (orgs.). Brasil, Século XXI. Por uma nova regionalização? Agentes, processos e escalas. São Paulo: Max Limonad, 2004.
- ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro. Heranças e urgências. Rio de Janeiro: Revan/Fase, 2000.
- ARRETCHE, Marta. Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Renavan; São Paulo: FAPESP, 2000.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. IV Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Rio de Janeiro, 21-24 de julho de 2004
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: A Reforma de Programas Sociais. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 3, 2002, pp. 431 a 458.
- AVELINO, Filho. G. Clientelismo e Política no Brasil. Revistando velhos problemas. Novos Estudos CEBRAP, 38, 225-240, 1994.
- BRANDÃO, Carlos A. A dimensão espacial do subdesenvolvimento: uma agenda para os estudos urbanos e regionais. Tese de livre docência. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2003.
- BRASIL. Estudo da Dimensão Territorial para o planejamento: Volume III – Regiões de referência. Brasília: Ministério de Planejamento, 2008.

BREMAEKER, F. Panorama da Finanças Municipais em 2005. IBAM – série estudos especiais, 184, 2006

CANO, Wilson. Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil. 1930 – 1995. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 1998.

CROCCO, Marco A.; GALINARI, Rangel; SANTOS, F.; LEMOS, Mauro B. & SIMÕES, Rodrigo. “Metodologia de Identificação de arranjos produtivo locais potenciais: Uma nota técnica. IPEA Texto para discussão no. 191. Brasília: IPEA, Abril de 2003.

DENALDI, Rosana; LEITÃO, Karina; ZIONI, Silvana; KLINK, Jeroen. Nota Técnica: Infra-estrutura e desenvolvimento urbano. Mimeo. Brasília, 2010.

DINIZ, Campolina C. “Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração, nem contínua polarização”. Revista Nova Economia: Belo Horizonte: UFMG, no. 3, Setembro de 1993.

FERNANDES, Ana Cristina & Negreiros, Rovená. “Economic Developmentalism and change within the Brazilian urban system”. Geoforum. Amsterdam: Elsevier, no. 32, Fevereiro de 2001.

FERNANDES, Edesio – Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil. Belo Horizonte, Del Rey, 2001

FERREIRA, J. - O mito da cidade global. O papel da ideologia na produção do espaço urbano. São Paulo: Vozes/UNESP/ANPUR. (2007).

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. Ensaio Selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995.

FURTADO, Celso. Formação econômica do Brasil. São Paulo: Editora Nacional, 1991.

IBGE. Regiões de influência das cidades. Rio de Janeiro: Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, 2007.

KOWARICK, L. F. F. . Viver em Risco: Sobre a Vulnerabilidade no Brasil Urbano. Novos Estudos. CEBRAP, São Paulo, p. 103-141, 2002.

KRUGMAN, Paul. Development, Geography and Economic theory. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1996.

MARICATO, Ermínia. “Metropole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência” São Paulo: HUCITEC 1996

MARICATO, Ermínia. A produção da casa (e da cidade) no Brasil industrial. São Paulo: Alfa Ômega, 1976.

MARICATO, Ermínia. “O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano”. Políticas Sociais. Acompanhamento e Análise. Brasília: IPEA, no. 12, fevereiro de 2006.

MARQUES, E) Estado e empreiteiras II. Permeabilidade e políticas urbanas. DADOS: Revista de Ciências. Sociais, v. 46, 1, 39-74., 2003

MOREIRA, Ruy. “Uma nova regionalização para pensar o Brasil?”. In: Limonad, Ester, Haesbaert, Rogério & Moreira, Ruy. (orgs.). Brasil, Século XXI. Por uma nova regionalização? Agentes, processos e escalas. São Paulo: Max Limonad, 2004.

MPO. Flexibilização Institucional da Prestação de Serviços de Saneamento. Implicações e Desafios. Série Modernização do Setor Saneamento. MPO. Brasília, 1995.

O’SULLIVAN. Urban Economics. Boston, MA; Homewood, IL: Irwin, 1993.

OLIVEIRA, F. de. “Mudança na divisão inter-regional do trabalho no Brasil”. In: A economia da dependência imperfeita. Rio de Janeiro: Graal, 1984.

OLIVEIRA, F. de. Crítica À Razão Dualista. O Ornitorrinco. São Paulo: Boitempo, 2003.

OLIVEIRA, F. de. “A crise da federação: da oligarquia à globalização”. In: Britto, Alvares, R.B e SILVA, Pedro L.B. (orgs.). A Federação em Perspectiva. Ensaio Selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995.

PACHECO, Carlos Américo. Fragmentação da nação. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 1998.

PRADO, Caio (Jr.). História Econômica do Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994.

RANDOLPH, Rainer. “Do planejamento colaborativo ao planejamento “subversivo”: reflexões sobre limitações e potencialidades de Planos Diretores no Brasil”. Scripta Nova, Revista electrónica de geografia e ciências sociales. Barcelona: Universidade de Barcelona, Vol XI (17), 1 de agosto de 2007. <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-24517.htm>

ROLNIK, Raquel. Exclusão Territorial e Violência. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, 13, 4., 1999

ROLNIK, Raquel - “Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil” in Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais n.11 2010 – ANPUR

SAMPAIO JR., Plínio. “O impasse da “formação nacional””. In: Fiori, José Luís Fiori (org.) Estados e moedas no desenvolvimento das nações. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

SANT’ANNA, André A., BORÇA Jr., GILBERTO R. & ARAÚJO, Pedro Q. “Mercado de crédito no Brasil: Evolução recente e o papel do BNDES (2004 – 2008)”. Revista do BNDES: Rio de Janeiro: BNDES, no 31, jun. 2009.

SANTOS, Milton – A Urbanização Brasileira. São Paulo, Hucitec 1993

SANTOS, Milton & Silveira, Maria L. O Brasil: Território e Sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro e São Paulo: Record, 2006.

SCOTT, Allen. Regions and the world economy. New York: Oxford University Press, 1998.

SIQUEIRA, Tagore V. de. “Competitividade sistêmica: Desafios para o desenvolvimento econômico brasileiro”. Revista do BNDES: Rio de Janeiro: BNDES, no 31, jun. 2009.

STORPER, Michael. The regional world. Territorial development in a global economy. New York /London: The Guilford Press, 1997.

<sup>1</sup> Fonte: IBGE: Contas Nacionais (para o PIB – 1999-2009) e PNAD (para a população ocupada – 1999-2009).

<sup>2</sup> Trata-se dos artigos 182 e 183 da Constituição, que constituem o capítulo de Política Urbana e de sua regulamentação, através da Lei federal 11257 /01 – o Estatuto da Cidade.

<sup>3</sup> O Relatório “ O Estado das Cidades no Brasil: 2000-2008” foi fruto de uma de uma proposição conjunta do Ministério das cidades, CAIXA, 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 produção de dados sobre desenvolvimento urbano [WWW.relatoriodascidades.org.br](http://WWW.relatoriodascidades.org.br)

<sup>4</sup> Para uma metodologia semelhante ver o diagnóstico que norteou o plano nacional para o desenvolvimento regional. (Araújo e Galvão, 2004).

<sup>5</sup> Neste Relatório, quando mencionamos municípios com PIB per capita ou dinamismo econômico “(muito) alto”, nos referimos à agregação dos municípios nos extratos “alto” e “muito alto”. Da mesma forma, quando usamos o termo “(muito) baixo”, nos referimos à agregação dos extratos “baixo” e “muito baixo”. Um crescimento expressivo significa um crescimento acima ou muito acima da média brasileira (ou seja, são os municípios com um crescimento alto ou muito alto)..

<sup>6</sup> No que se refere ao padrão de especialização, utilizamos o quociente locacional para os estabelecimentos. (Crocco et al., 2003) O quociente locacional no setor x na cidade y expressa a participação do setor x na economia da cidade y, de um lado, em relação à participação do mesmo setor x numa economia de referência, como, por exemplo, a economia brasileira. Um quociente locacional maior que um representa especialização. Na nossa análise, definimos a existência de especialização nas cidades que têm um quociente locacional maior que: (a) quatro, nos bens de consumo duráveis ou bens intermediários; (b) um e meio, nos serviços de produção e nos bens de consumo não duráveis. A fonte de dados foi o sistema RAIS-CAGED para o período 2006.

<sup>7</sup> O quociente locacional apresenta fragilidades tanto em economias locais muito pequenas quanto em economias locais maiores e diversificadas. Enquanto exagera o grau de especialização em economias locais menores, tende a subestimar a especialização em economias locais metropolitanas. Por este motivo, complementamos o quociente com um índice que mede a concentração em termos do número de estabelecimentos, isto é, a participação do setor x na cidade y no total do setor x na economia de referência maior (a economia brasileira).

<sup>8</sup> Os chamados setores dinâmicos (ou básicos) exportam a sua produção (para outras cidades do país ou para fora dele).

<sup>9</sup> 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. Ver: Aurílio. S. C. Caiado, "Metrópoles, cidades médias e pequenos municípios paulistas: estudo comparado da qualidade de vida e dinâmica socioespacial". In: Neide Patarra et al. (Orgs.). Migrações, condições de vida e dinâmica urbana: São Paulo 1980-1993. Campinas: Instituto de Economia/Unicamp, 1997, v. 1, p. 115-152A metodologia foi readequada para a pesquisa Regulação Urbanística e Solo Urbano para Habitação de Interesse Social elaborada pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo sob coordenação de Raquel Rolnik, com apoio da FAPESP e do Lincoln Institute of Land Policy, em 2009, para o Estado de São Paulo. No processo de elaboração do Relatório das cidades a metodologia e o tratamento dos dados foram debatidos e revistos em oficinas com a rede de especialistas envolvida no processo de elaboração do Relatório e re-processados pela equipe técnica do NEPO.

<sup>10</sup> Estes indicadores foram selecionados por estar disponíveis nos Censo de 1991 e 2000, permitindo comparações e por serem os únicos indicadores de infra-estrutura urbana disponíveis para a totalidade dos municípios brasileiros com replicabilidade a cada 10 anos e grande confiabilidade.

<sup>11</sup> Adotamos a REGIC, do IBGE, já citada, para localizar o município na rede urbana.

<sup>12</sup> 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. (OLIVEIRA, 2003: 35-39)

<sup>13</sup> Neste sentido, ver também (MARICATO, 1996): "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>14</sup> Isto é, o valor negativo do quociente mostra o descompasso (em pontos percentuais) entre o crescimento da massa salarial por empregado e o do PIB per capita.

<sup>15</sup> Por exemplo, o sistema RAIS-CAGED cobre apenas o setor formal, e depende das declarações dos próprios estabelecimentos. Além disso, as deduções conceituais que cabem ao PIB nacional, não devem ser automaticamente transferidas para o PIB dos municípios.

<sup>16</sup> As regras para o parcelamento de solo estão definidas, desde 1979 através da lei 6766, definindo a responsabilidade do parcelador em dotar o loteamento com infraestrutura básica e áreas destinadas para a instalação de áreas verdes e equipamentos públicos definidas sob a forma de percentuais da área total da gleba.

<sup>17</sup> O Estatuto requeria a implementação de Planos Diretores em todos os municípios metropolitanos e com mais de 20.000 habitantes até 2006, que deveriam ser elaborados de forma participativa e incluir os novos instrumentos urbanísticos. Pesquisa coordenada pelo IPPUR/UFRJ e realizada através de uma rede de pesquisadores em todo o país constatou que estes foram incorporados na maior parte dos PDs elaborados predominantemente de forma a requerer regulamentação posterior para sua aplicação, o que até o momento não ocorreu.

<sup>18</sup> Estes dados referem-se à análise dos contratos efetuados pela CAIXA com os recursos do OGU no período entre 2001 e 2008 que foram analisados no âmbito do Relatório das Cidades .

<sup>19</sup> No campo da habitação a implementação de um sistema Nacional de Habitação de Interesse Social- organizada de forma análoga ao SUS (Sistema Único de Saúde) proposto através de uma iniciativa popular protagonizada por movimentos de moradia ao Congresso Nacional, viu sua lenta trajetória de implementação adiada pelo lançamento de um programa ambicioso de provisão de moradias - Minha Casa Minha Vida-, baseada no subsídio direto ao crédito para que famílias comprem produtos produzidos diretamente por construtoras privadas.

<sup>20</sup> As emendas parlamentares são rubricas orçamentárias "carimbadas", ou seja, com definição prévia não apenas do programa ou ação, mas do local preciso de sua destinação. Podem ser coletivas - de bancadas regionais ou estaduais - e individuais. No caso das emendas individuais, normalmente é pré-fixado um valor anual por parlamentar, que este pode alocar em ações de qualquer setor.

<sup>21</sup> 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 estas práticas, inclusive - mas não exclusivamente - através 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 a importância desta, nos parece que a questão é mais complexa.