

# Oficinas

Diálogos do Desenvolvimento Brasileiro

## Reforma Urbana



Fundação João Mangabeira







**“Reforma Urbana”**



**Fundação João Mangabeira** 

**Data - 30 de agosto de 2013**

**Local – Sede da Fundação João Mangabeira**

**SHIS QI 5 Conjunto 2 Casa 2 - Lago Sul - Brasília - DF**



## Diretoria Executiva

Presidente: Carlos Siqueira

Diretor-Financeiro: Renato Xavier Thiebaut

Diretor Administrativo: Marcos Rezende Villaça Nunes

Diretor de Assessoria: Jocelino Francisco Menezes

Diretor de Cursos: Caleb Medeiros de Oliveira

Diretora-Administrativa: Carmen Soriano Puig

### Conselho Curador

Membros Titulares

Eduardo Henrique Accioly Campos

Roberto Amaral

Carlos Siqueira

Jaime Wallwitz Cardoso

Dalvino Troccoli Franca

James Lewis Gorman Júnior

Alexandre Aguiar Cardoso

Adilson Gomes da Silva

Álvaro Cabral

Carlos Eugênio Sarmiento Coelho da Paz

Silvânio Medeiros

Luiza Erundina de Sousa

Sérgio Machado Resende

Serafim Fernandes Corrêa

Kátia Born Ribeiro

Mari Elizabeth Trindade Machado

Antônio César Russi Callegari

Fundação João Mangabeira



### Conselho Curador (Suplentes)

Paulo Blanco Barroso

Eliane Breitenbach

Paulo Afonso Bracarense Costa

Joe Carlo Viana Valle

Manoel Antônio Vieira Alexandre

### Conselho Fiscal

Cacilda de Oliveira Chequer

Auxiliadora Maria Pires Siqueira da Cunha

Antônio Marlos Ferreira Duarte

### Conselho Fiscal (Suplentes)

Marcos José Mota Cerqueira

Dalton Rosa Freitas

## Fundação João Mangabeira

Sede própria - SHIS QI 5 Conjunto 2 Casa 2

CEP 71615-020 - Lago Sul - Brasília, DF

Telefax: 61 3365-5277 / 3365-5279

[www.fjmangabeira.org.br](http://www.fjmangabeira.org.br)

[www.tvjoaomangabeira.com.br](http://www.tvjoaomangabeira.com.br)

[fjm@fjmangabeira.org.br](mailto:fjm@fjmangabeira.org.br)



## Créditos

Coordenação geral – **Carlos Siqueira**

Organização de conteúdo e Coordenação de pesquisa -

**Sinoel Batista e Marcelo Peron**

Coordenação técnica do conteúdo – **Alexandre de Freitas Barbosa**

Projeto gráfico: **José Luís Hernandes**

Imagens: **Humberto de Oliveira Pradera e José Luís Hernandes**

## Autores

Reforma Urbana: o socialismo, na prática -

**Carlos Siqueira**

Reforma urbana: pré-condição para melhorar os padrões de vida, combater a desigualdade e gerar um novo modelo de desenvolvimento -

**Alexandre de Freitas Barbosa**

“Os desafios da Reforma Urbana. Por uma cidade humana e sustentável” -

**Aspásia Camargo**

“As metrópoles brasileiras: governabilidade e reforma urbana” -

**Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro e Sérgio de Azevedo**

“A ‘Orfandade’ das Regiões Metropolitanas no Federalismo Brasileiro” -

**Sérgio de Azevedo e Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro**

“Reforma urbana” –

**Luiz Gonzaga da Silva - Gegê**



## Sumário

<b>Reforma Urbana: o socialismo, na prática - Carlos Siqueira</b>	<b>11</b>
<b>Reforma urbana: pré-condição para melhorar os padrões de vida, combater a desigualdade e gerar um novo modelo de desenvolvimento - Alexandre de Freitas Barbosa</b>	<b>17</b>
<b>Os desafios da Reforma Urbana. Por uma cidade humana e sustentável - Aspásia Camargo</b>	<b>27</b>
<b>As Metrôpoles Brasileiras: governabilidade e reforma urbana - Luiz Cesar Queiroz Ribeiro e Sergio de Azevedo</b>	<b>49</b>
<i>Introdução</i>	<b>49</b>
<i>A era das metrôpoles</i>	<b>51</b>
<i>As metrôpoles brasileiras</i>	<b>53</b>
<i>Os passivos metropolitanos</i>	<b>63</b>
<i>Crise da Mobilidade e Precariedade do Habitat Popular</i>	<b>65</b>
<i>Crise da sociabilidade urbana</i>	<b>72</b>
<i>Segregação residencial e reprodução das desigualdades sociais</i>	<b>73</b>
<i>Frágil coesão social</i>	<b>77</b>
<i>Conclusão: a reforma urbana</i>	<b>78</b>
<i>Bibliografia</i>	<b>86</b>



<b>A "orfandade" das Regiões Metropolitanas no federalismo brasileiro - Sergio de Azevedo e Luiz Cesar Queiroz Ribeiro</b>	<b>89</b>
<i>A trajetória do federalismo e a questão metropolitana pós 1988: impasses e desafios</i>	<b>96</b>
<i>As transformações e os desafios para a institucionalização das Regiões Metropolitanas</i>	<b>103</b>
<i>A baixa representação política das metrópoles</i>	<b>108</b>
<i>Considerações finais</i>	<b>113</b>
<i>Bibliografia</i>	<b>126</b>
<b>Reforma Urbana - Luiz Gonzaga da Silva (Gegê)</b>	<b>131</b>
<i>A agenda da Reforma Urbana</i>	<b>138</b>
<i>Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS</i>	<b>141</b>
<i>Criação do Ministério das Cidades</i>	<b>143</b>
<i>Saneamento Ambiental</i>	<b>145</b>
<i>Política Pública de Transportes e Mobilidade</i>	<b>146</b>
<i>A luta pela Reforma Urbana como um processo transformador</i>	<b>147</b>
<i>A questão da falta de planejamento</i>	<b>148</b>
<i>A questão fundiária</i>	<b>149</b>
<i>O falecimento do BNH</i>	<b>150</b>
<i>As construtoras / empreiteiras</i>	<b>151</b>
<i>Plano Diretor: para que serve um Plano Diretor se ninguém o respeita?</i>	<b>151</b>
<i>Os MCs na mira das armas</i>	<b>156</b>





## **Carlos Siqueira**

Presidente da Fundação João Mangabeira

### **Reforma Urbana: o socialismo, na prática.**

A pauta da Reforma Urbana tem se feito presente em distintos momentos da história do PSB e, por assim dizer, está implicada com a própria origem do Partido. A administração Pelópidas da Silveira na cidade de Recife (1955-59 / 1963-64), cujo sentido maior foi o de priorizar as necessidades da população mais pobre, inclusive e especialmente do ponto de suas intervenções urbanísticas, é exemplo claro desse vínculo de origem.

O tema tem sido retomado, ainda, em congressos partidários, na propaganda (seja eleitoral em sentido próprio, ou não), além de já haver um conjunto não desprezível de documentos produzidos

pela Fundação João Mangabeira relacionados a esta questão. A Oficina Reforma Urbana, realizada em 30/08/2013 inscreve-se, portanto, nessa linha de atuação do PSB e da Fundação João Mangabeira.

Note-se que a realização da Oficina em questão demonstra como o tema é orgânico no PSB, visto que ela já estava planejada anteriormente aos movimentos de junho e julho últimos, que seguramente emprestaram ao tema da Reforma Urbana um colorido novo, ainda que os elementos mais evidentes das manifestações se referissem à questão da mobilidade nas grandes, médias e pequenas cidades do Brasil.

É preciso reconhecer, contudo, que essa pauta é mais clara no âmbito político, em particular das organizações partidárias com projeto popular, do que se na pesquisa propriamente dita, ou ainda na ciência social aplicada. Muitos dirão que isso ocorre porque estamos diante de um macro tema, que implica diferentes linhas de pesquisa e, nesse sentido, não permite publicações especializadas, ou mesmo formação de profissionais dedicados de modo estrito a pensar a Reforma Urbana.

Essas ponderações têm, de fato, um lugar significativo na compreensão das razões pelas quais se discute tão pouco a reorganização radical – no sentido marxista – do espaço urbano. Para nós, contudo, no campo da esquerda, essa inferência verdadeira é igualmente insuficiente. Há um fato incontestável na atualidade, ou seja, o mundo tende de modo inexorável à urbanização – tendência agudizada no Brasil, que se urbanizou em uma velocidade surpreendente e, em parte por isso, com baixíssima

sustentabilidade social e ambiental. A cidade, portanto, é o palco por excelência de uma disputa entre:

- A liberdade e diversidade a que está vocacionada, ou seja, a vida coletiva e sem os particularismos dos rincões do campo – perdidos em seu isolamento e, não raro, em seu tradicionalismo, e;
- Os requerimentos da coisa capital, que vê no urbano o lugar tanto do amontoamento de uma força de trabalho que deve ser docilizada, para o que a cidade se converte em um shopping center sem limites visíveis ou reconhecíveis.

Disputa-se, portanto, no sentido político, por meio da **Reforma Urbana**, em que cidade habitaremos nos próximos anos, décadas e séculos. Seremos parte de uma sociedade política fraterna, acolhedora, justa, equitativa, ou a cidade será apropriada de forma radical pelo capital, que a deseja especialmente segregada, socialmente desigual e injusta?

Não podemos nos esquecer que na sociedade urbanizada o próprio espaço é objeto de produção e ele não é um produto abstrato, como na matemática. Na organização do espaço urbano, em sua geometria, se define quantas horas se gasta da residência ao trabalho, quem tem direito a fruir aos equipamentos de cultura, a que distância estarão escolas, postos de saúde, equipamentos da política de seguridade social, que regiões serão seguras, em que lugares pobres podem transitar e assim por diante.

Do nosso ponto de vista, político, concebido a partir de uma perspectiva popular, discute-se pouco a Reforma Urbana, portanto, porque ela é um outro modo de ser, outro estágio das próprias reivindicações (historicamente) socialistas. Modo de ser este significativamente mais radical, porque absolutamente contemporâneo; tão urbano, quanto é a sociedade em que vivemos.

Não se deve abstrair, ainda, de outra esfera essencial a este processo. As possibilidades de construção da nação e de um projeto nacional, da soberania, são mediados na contemporaneidade por aspectos particulares da dimensão espacial e territorial. O capital e os capitalistas já sabem disso, compreendem os desafios do momento. Não por acaso têm pretendido construir relações diretas entre o local e global, relações por meio das quais os afluentes se apropriarão, ou se apropriariam, da regulação da totalidade do espaço urbano.

Não mais uma cidade para seus residentes, mas para os afluentes em escala planetária, cidades globais em que os pobres se tornam invisíveis por insulamentos, equipamentos urbanos excludentes, como trens em que só viajam executivos, heliportos e helicópteros para os quais as questões do trânsito nada dizem e assim por diante.

A reforma urbana é, na perspectiva política, não o contrário, pois isso faria com que uma se definisse pela outra, mas a **alternativa** a um movimento violento de apropriação / expropriação da cidade para fins privados, exclusivos e excludentes, movimento que facultará, se realizado, acesso a suas maravilhas apenas aos que possuem muito dinheiro.

Se, portanto, há uma dificuldade metodológica, prática para que a reforma urbana seja pautada como tema de pesquisa, como disciplina, cabe a nós, socialistas, a apropriação de todo o conhecimento técnico existente, para os fins políticos a que nos dedicamos.

Esta é precisamente a tarefa que nos propõe a presente Oficina. Ainda que não se encontre uma tematização direta, imediata sobre a reforma urbana, trata-se de temas essenciais a ela, como o próprio processo de urbanização, a questão metropolitana e sua regulação complexa e sui generis, o problema habitacional, o pacto federativo em sua relação com as metrópoles etc.

Compete-nos, portanto, a partir desse vasto acervo de conhecimentos e informações, disponibilizados por lideranças, profissionais e acadêmicos da maior competência, produzir uma síntese dialética e alimentar a luta pelo direito à cidade, que só se alcançará com uma verdadeira **Reforma Urbana**.

Nessa luta não se aceitam os casuísmos, as medidas paliativas, pois a esperança socialista, como nos lembra de forma incansável o companheiro Gegê, é a de uma vida em paz e, portanto, no seio de uma sociedade justa, o que requer necessariamente arranjos espaciais e territoriais de mesma natureza.





### **Alexandre de Freitas Barbosa**

Professor de História Econômica e Economia Brasileira

Instituto de Estudos Brasileiros - Universidade de São Paulo (IEB/USP)

### **Reforma urbana: pré-condição para melhorar os padrões de vida, combater a desigualdade e gerar um novo modelo de desenvolvimento.**

As manifestações de junho de 2013 marcaram um importante capítulo do processo de consolidação da democracia no Brasil. Ainda é muito cedo para fazer qualquer prognóstico sobre os impactos trazidos para a sociedade, a política e a agenda mais ampla do desenvolvimento.

O único que talvez possa ser dito com alguma certeza é que a reforma urbana (tanto por sua ausência, como por sua necessidade urgente)

adquiriu uma visibilidade inédita na história recente do país. Abre-se, desta forma, uma possibilidade importante para que passe a ocupar o lugar que merece no âmbito das políticas públicas.

A bem da verdade, se levarmos em consideração a trajetória da maior parte da esquerda brasileira, a reforma urbana foi, em grande medida, encarada como uma espécie de “prima pobre” da reforma agrária. Vinha junto com as reformas de base. Seu ponto culminante foi o “Encontro de Quitandinha”, organizado pelo Instituto de Arquitetos do Brasil, 1963, há exatos 50 anos. Tal como na reforma agrária, um dos pontos articuladores do debate era desapropriação para fins sociais, com o objetivo de disponibilizar áreas para a construção de moradias e equipamentos sociais.

Estas iniciativas reformistas seriam, entretanto, abortadas ou então adotadas de maneira perversa pelo projeto da ditadura militar. Enquanto a reforma agrária ficaria escanteada pela dinâmica excludente do agronegócio; a reforma urbana processou-se pela ocupação do espaço via especulação imobiliária, onde o planejamento autoritário abriu espaço para a atuação seletiva do mercado, gerando o barril de pólvora que hoje presenciamos: áreas segregadas especialmente nas grandes metrópoles, violência urbana e extrema precariedade nas áreas de transporte, habitação e saneamento básico, especialmente para as populações de menor renda.

Os governos que assumiram a direção política do país no âmbito federal, após a redemocratização, não foram capazes sequer de elaborar uma agenda para lidar com esta complexa problemática. Quando muito, o

que existe é uma abordagem setorializada e segmentada. As metrópoles foram literalmente abandonadas à sua própria sorte, ou melhor, ao mercado, e às demandas dos movimentos populares, geralmente reativas, incapazes de alcançar a esfera pública nos vários níveis da federação. A agenda da reforma urbana ficou, no máximo, restrita à esfera local.

Cabe ressaltar que o Brasil viveu um dos processos mais acelerados de urbanização de que se tem notícia. Hoje vivemos num país urbanizado, com 40% da população habitando as 100 maiores cidades. Criamos uma rede urbana de tipo peculiar, caracterizada pelo lugar avantajado dos grandes aglomerados metropolitanos, onde se manifestam novas formas de exclusão social.

O movimento recente do capitalismo brasileiro, que se pautou pela inclusão da população mais pobre via crédito, emprego e renda, aprofundou, por outro lado, o mal-estar das cidades brasileiras. Neste sentido, não se pode afirmar que a premissa de crescimento com desigualdade tenha se rompido, ao menos quando olhamos o país sob a ótica do acesso aos serviços urbanos.

Da mesma forma que o agronegócio, mais do que a agricultura familiar, dita as regras de ocupação no campo; nas grandes cidades, existe uma nova aliança entre capital financeiro e os “urbonegócios”, geralmente alavancados pelos megaventos ou megaprojetos de intervenção nas áreas urbanas.

Em síntese, as metrópoles funcionam como palco privilegiado da luta travada em torno dos destinos do desenvolvimento do país. Em oposição

ao modelo de “cidade dos negócios”, é que se abre a perspectiva de uma efetiva reforma urbana no país, a qual apenas pode vigorar com a construção de novos espaços públicos e coletivos dotados de legitimidade.

No atual contexto, as metrópoles combinam poder econômico com atrofia política, ainda que estas duas dimensões variem conforme avançamos do centro para a periferia dos aglomerados metropolitanos. É, de forma geral, nas áreas centrais que se concentra o poder econômico, enquanto a atrofia política se faz sentir de maneira mais evidente nas periferias, pois são elas que mais sofrem com a inexistência de programas metropolitanos integrados e com a escassez de recursos fiscais de seus municípios.

A criação formal de novas regiões metropolitanas – cuja aprovação depende dos governos estaduais – contribui apenas para postergar uma solução viável para o conjunto da população em termos de acesso a serviços urbanos. Isto por dois motivos.

Em primeiro lugar, apenas 15 das 52 regiões metropolitanas existentes podem ser enquadradas segundo esta rubrica. Entende-se por região metropolitana – de acordo com definição do Observatório das Metrópoles – um espaço que tem como função o comando, direção e coordenação dos circuitos econômicos do país.

Em segundo lugar, a existência de regiões metropolitanas “no papel” não é suficiente para transformá-las em novos agentes políticos, dotados de poder de agência e de fiscalidade própria. Para tanto, uma mudança

do arranjo federativo deveria ser empreendida, o que envolve interesses díspares e conflitantes das prefeituras das capitais, dos demais municípios e dos governos estaduais. Ao descaso que geralmente predomina no âmbito dos governos estaduais com relação à problemática metropolitana deve se somar o localismo político imperante em vários municípios. Uma espécie de pacto contra a reforma.

A questão se coloca da seguinte maneira: como lidar com problemas que extravasam a esfera municipal, e de maneira integrada, como no caso dos transportes, da gestão de resíduos sólidos, do saneamento básico e do uso racional da água, sem adotar uma perspectiva metropolitana? Estes temas possuem baixa centralidade política, já que ninguém quer assumir o seu ônus, além de serem caracterizados pela alta complexidade técnica, ao mesmo tempo em que se refletem diretamente sobre os altos índices de exclusão social nestes aglomerados urbanos.

A existência de uma nova autoridade pública metropolitana – dotada de poder político e recursos fiscais – mostra-se fundamental para qualquer proposta de reforma urbana. O problema é complexo e a existência de uma nova figura jurídica não pode ser vista como a salvação para todos os males. Como alternativa, pode-se pensar num novo arranjo institucional intergovernamental de cooperação federativa, com participação decisiva da União, algo que já foi logrado no caso dos serviços de educação e saúde. Ou ao menos, fazer com que os programas metropolitanos adquiram maior proteção constitucional.

A título de ilustração, não custa lembrar que o problema de governança democrática dos espaços urbanos – associando eficácia da máquina pública com legitimidade e ampliação dos fóruns de participação da sociedade – não foi resolvido com a criação dos Planos Diretores e do Estatuto da Cidade (de 2001). Estes novos instrumentos representam um avanço, mas parecem tolhidos pelo atual arranjo federativo e pela ausência de novos espaços públicos supramunicipais, dotados de legitimidade – política e social – e de poder de coordenação das políticas públicas entre os vários níveis de governo.

Entretanto, o desafio, apesar da sua dimensão, é portador de futuro, no sentido de que uma nova institucionalidade, se vinculada a um projeto de desenvolvimento nacional, pode inaugurar uma nova onda de investimentos públicos, ampliando o espaço de atuação e a concorrência entre provedores de serviços do setor privado, nas áreas de transporte, saneamento e habitação. Tão importante quanto os investimentos realizados, é a regulação dos serviços prestados no intuito de se construir uma infra-estrutura sustentável para o Brasil urbano.

Vale lembrar que o impacto econômico da reforma urbana, no sentido de reconstruir e equipar as cidades brasileiras com uma ampla gama de serviços básicos, em termos de empregos gerados, pode ser muito mais substantivo do que as desonerações fiscais oferecidas para setores tradicionais da indústria brasileira.

Paralelamente, os resultados em termos de condições de vida e de redução da desigualdade mostram-se muito mais sólidos no longo prazo, do

que aqueles medidos pelos indicadores de renda. Neste sentido, a reforma urbana pode levar a processos importantes de descentralização das atividades produtivas, sociais e culturais. Em poucas palavras, ela deve ser vista como meio e fim de processo de um desenvolvimento mais justo e sustentável.

De acordo com o modelo atual, a lógica aparece invertida. É o capital que decide onde e como investir, aproveitando-se dos ganhos da especulação imobiliária, e das renúncias fiscais oferecidas pelo Estado. Por meio desta acumulação urbana patrimonialista, aciona-se a ocupação classista e desigual do espaço, à custa dos cofres públicos, deixando à míngua os investimentos para projetos estruturantes integrados e de alta capilaridade junto à população, os quais além dos mais são intensivos em emprego e geradores de futuras oportunidades econômicas.

Alterar este modelo significa instaurar o planejamento estratégico de recursos e informações sobre o território – a partir de diagnósticos, estratégias, planos de ação, metas, programas e projetos – de uma maneira duplamente integrada. Ou seja, trata-se de integrar as políticas públicas urbanas nos espaços, mas também de integrar as esferas de poder (municipal, estadual, federal, e agora, metropolitano) para a viabilização destas políticas, especialmente quando elas extravasam o âmbito do município.

É importante lembrar ainda que as regiões metropolitanas não respondem por toda a problemática urbana brasileira. Há que se tratar de maneiras diferentes as várias escalas urbanas. Neste sentido, as pequenas e médias cidades que compõem as várias redes urbanas regionais necessitam

de um conjunto de políticas de natureza diversa. Porém aqui também, a integração de políticas no espaço, e entre os vários entes da federação, é a condição para que a intervenção do setor público gere não apenas novos vetores de expansão produtiva, mas também a melhoria das condições de vida daqueles que ainda não possuem acesso a serviços básicos.

Portanto, a questão da reforma urbana precisa ser desatada para que os problemas do desenvolvimento econômico e do combate à desigualdade (tanto em termos de estrutura fundiária, como de expansão de serviços urbanos, hoje ainda inacessíveis a amplos segmentos das populações das grandes cidades) sejam tratados de maneira convergente.

Ela também serve como eixo articulador para o aprofundamento da democracia, via participação da população e dos movimentos sociais na definição do uso do espaço e para a viabilização da sustentabilidade. Isto porque a agenda ecológica passa a incorporar, para além da discussão sobre despoluição, novas fontes energéticas e preservação dos ecossistemas, questões estratégicas, como uso racional da água, saneamento básico, gestão integrada dos resíduos sólidos, além de habitação popular em áreas dotadas de acesso a infraestrutura sustentável e transporte coletivo de qualidade.

Finalmente, ao se colocar o foco na reforma urbana, a agenda do desenvolvimento é deslocada do economicismo predominante nos debates atuais. A discussão das políticas econômicas – fiscal, monetária e creditícia – ao invés de ter uma precedência incontestável com relação às demais esferas da política, passa a ser vista como meio para se alcançar um modelo de desenvolvimento

mais dinâmico, justo e sustentável. Isto em virtude da ampliação e diversificação dos vetores de expansão produtiva, sujeitos à regulação pública, e propiciando a redução da desigualdade não apenas dos níveis de renda, mas também em termos de condições de vida e acesso a serviços básicos.





## Aspásia Camargo

Deputada Estadual - Rio de Janeiro.



**Os desafios da Reforma Urbana. Por uma cidade humana e sustentável.**

Desde que a reforma agrária se tornou o tema principal das mobilizações populares no Brasil, no final dos anos 50, começo dos 60, a reforma urbana vinha junto. Só que vinha como a “filha enjeitada” desse processo, pois ninguém sabia muito bem o que fazer com ela. Havia algumas ideias vagas – havia

também a reforma bancária nas tais reformas de base – mas a reforma urbana era a segunda e nós não sabíamos muito bem o que fazer com ela. E ousou dizer que passamos esse tempo todo, parece-me, sem saber o que fazer. Então, acredito que seja a hora de assumirmos a questão urbana como uma questão central na política brasileira e tirarmos conclusões práticas, imediatas que possam ser postas em ação, no mais curto prazo de tempo possível, considerando que o Brasil é um país federativo e que essas coisas implicam os três níveis de governo.

Vejo também que essa reforma urbana, que pensamos como uma coisa setorializada – especialmente o problema da habitação, que sempre foi uma obsessão no estudo da reforma urbana – hoje é pensada sob uma ótica mais ampla e o que é dito, o que é discutido por aí afora diz respeito a cidades sustentáveis

e mais humanas, que encontrem na diversidade de seus problemas soluções integradas que possam, de fato, melhorar a qualidade de vida de uma ampla parcela da população, não só brasileira como também mundial.



Se pensarmos em termos retrospectivos, em 1962, éramos pouco urbanos ainda, embora a década de 50 tenha sido de urbanização. Assim

mesmo, menos de 50% da população vivia em áreas urbanas e considerávamos o problema agrário mais importante. Mesmo assim, víamos a integração entre os dois temas. E essa integração é real, pois, do contrário, não teríamos o tipo de desenvolvimento que tivemos, e do modo que tivemos, não fosse uma enorme reserva de mão de obra rural, especialmente no nordeste, que abasteceu esse processo de industrialização com baixos salários e condições de vida muito precárias e, de certo modo, sustentou esse desenvolvimento de maneira barata e economicamente viável, para uma indústria que não tinha tecnologia adequada e sequer pensava em adequação.

Hoje, o quadro é bem diferente. O mundo é mais que 50% urbano e isso tem grande significado. As pessoas querem viver nas cidades e essa é uma discussão muito bonita e interessante. Nas cidades, as condições de vida são melhores que no campo, no isolamento do território. Juntar pessoas num mesmo lugar significa uma oportunidade de melhorar as condições de vida que elas têm quando deixadas ao relento, em algum canto perdido desse imenso território. E, por isso, as pessoas vêm para as cidades.

Ouvi de um especialista em mobilidade a seguinte constatação: leva dezessete anos para uma pessoa chegar a São Paulo pobre, morando nas piores condições, em favelas, locais distantes, para então tornar-se um cidadão “normal”. Mas, o número de pessoas que está lá, nesse imenso reservatório, no campo, é muito grande. E, assim, estamos perpetuamente assimilando pessoas e recebendo outras que começarão tudo de novo. É um verdadeiro mito de Sísifo: trabalhamos para integrar quem chega, mas novas pessoas continuarão a chegar e continuarão em péssimas condições de vida.

É isso que dá vitalidade e, também, se constitui no drama das favelas das grandes cidades brasileiras.

No Brasil, a proporção da população urbana é muito maior que a média mundial. Temos mais de 80% da população vivendo em áreas urbanas. Há dúvidas sobre este dado. José Eli da Veiga<sup>1</sup> tem um longo trabalho questionando essa classificação do IBGE, dizendo que boa parte dessa população não é urbana *stricto sensu*; é, na verdade, meio rural. Mas não vou aqui entrar no mérito da questão e dar como certo que estamos urbanizados. Sendo assim, temos uma curva mundial assustadora de urbanização. Na África e na Ásia a projeção, de 1950 a 2050, é crescente e constante. No Brasil, tivemos uma acentuação do processo de urbanização mais abrupta e feroz. Tivemos o pior quadro de urbanização que o mundo já teve. Se a revolução industrial inglesa, de modo selvagem, deu no que deu, em relação à miséria nas fábricas, podemos imaginar o que aconteceu no Brasil que, num período de tempo muito menor, teve o mesmo impulso.

A partir de 2000, a urbanização brasileira começa a se atenuar com uma tendência a se estabilizar, até 2050, em 90% da população urbanizada – o que é uma barbaridade. Praticamente, todo mundo estará

---

1 José Eli da Veiga é Professor Titular da FEA-USP desde 1983. É especialista em desenvolvimento sustentável, desenvolvimento territorial, desenvolvimento rural, e economia ecológica, sendo atualmente membro do Conselho Diretor do WWF-Brasil, além de membro do Conselho Consultivo da ONG "Amigos da Terra" (Brasil). Possui mais de 350 artigos publicados em grandes veículos nacionais e internacionais e é autor de treze livros que abordam temas como o desenvolvimento sustentável e territorial. Fonte: <http://www.fea.usp.br/feaecon>

nas cidades e precisamos encarar essa situação e imaginarmos como resolver os problemas que as cidades vêm criando no Brasil.

O que se pode dizer, grosso modo, é que as cidades são economicamente débeis no continente latino americano. Não têm muita vitalidade. As pessoas estão lá porque vêm em busca de serviços e melhores condições de vida, e não propriamente porque estão empregadas. E isso é antigo.

Do ponto de vista social, as cidades são profundamente injustas. Há uma terrível diferença entre a periferia e o centro, ou entre os aglomerados chamados subnormais, as favelas, e os territórios ditos normais. E, do ponto de vista ambiental, é uma calamidade: em termos de saneamento básico, de resíduos sólidos, de utilização racional da água, de áreas verdes e das condições de vida de um modo geral. Podemos dizer, então, que as cidades são a solução, mas também o problema. E aí que está sua atratividade: se fosse só problema, ninguém estaria lá; se fosse somente solução, essa discussão seria desnecessária.

No caso do Brasil, nas 100 maiores cidades, vivem 77 milhões de habitantes, ou seja, 40% da população brasileira. É uma situação de alta concentração urbana. Ao mesmo tempo, ao analisarmos a distribuição do número destes municípios, 5.565 ao todo, identificamos que 2.172 destes municípios têm até 8.000 habitantes. São pequenas comunidades; e cerca de 40 municípios têm mais de 500 mil habitantes.

**Fração amostral e número de municípios, segundo as classes de tamanho da população dos municípios**

Classes de tamanho da população dos municípios (hab.)	Fração amostral de domicílios	Número de municípios	Classes de tamanho da população dos municípios (hab.)	Fração amostral de domicílios	Número de municípios
<b>Total</b>	<b>11</b>	<b>(11) 5 565</b>	Mais de 9 000 até 20 000	20	1 749
Até 2 500	50	260	Mais de 20 000 até 500 000	10	1 604
Mais de 2 500 até 8 000	33	1 912	Mais de 500 000	5	40

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais e Coordenação de Métodos e Qualidade.

**Nas 100 maiores cidades do Brasil vivem 77 milhões de habitantes, ou seja, 40% da população brasileira.**

Precisamos estudar a morfologia social caso queiramos implementar uma política urbana para o Brasil, que contemple essas diferenças. Resolver o problema de cidades de até 8.000 habitantes é muito diferente de resolver problemas de grandes

metrópoles, com desafios diferentes. A reflexão tem de ser feita em relação a todas elas, porém nunca vi nada, nenhum estudo muito sério acerca de pequenas comunidades – que lembram muito as comunidades inglesas, do tempo da revolução industrial, e que eram comunidades do tipo societais, ligadas por laços de amizade e de parentesco, e que funcionavam muito bem. Precisamos também pensar o extremo oposto, que são as grandes metrópoles, especialmente aquelas que atingem números muito maiores, por exemplo, que as cidades europeias, que têm um padrão de urbanização mais acolhedor que o das nossas cidades.

A questão que se coloca é a seguinte: o que podemos fazer com esse quadro que aí está? O desafio, nesse momento, é encarar a grande metrópole que está abandonada. Não existe nenhum mecanismo institucional sério para socorrer essas populações, que, hoje, chegam a quase 20 milhões de habitantes em São Paulo, 12 milhões no Rio de

Janeiro. São imensos aglomerados de pessoas abandonadas, pois a estrutura existente é muito precária.

Dentro da visão que tenho de cidade sustentável, o desafio maior é o da governança. Como governar, de maneira articulada, governo e sociedade, essas imensas unidades habitacionais e populacionais que precisam de tudo e que estão à deriva. Identifico, como um desafio imediato, a criação e o funcionamento das regiões metropolitanas. Até agora, houve atos formais de criação das regiões metropolitanas, mas os resultados e o modo de operá-las são extremamente precários, pois não há, de fato, planejamento para elas. Precisamos aplicar imediatamente o planejamento estratégico e participativo, juntamente com planos diretores e leis de uso e ocupação do solo, sem as quais os planos diretores não têm a menor utilidade. Em verdade, o que estamos fazendo são planos diretores para as capitais, quando muito, e com grandes dificuldades, mas não para as metrópoles. Portanto, a metrópole precisa ter um plano diretor, e este precisa de uma lei de uso e ocupação do solo.

Quando penso em plano diretor, penso numa forma de planejamento para sabermos como organizar essas cidades do ponto de vista econômico, social e ambiental, para que elas possam funcionar melhor. Sobretudo, temos a nossa

## GOVERNANÇA

### Planejamento Estratégico e Participativo Plano Diretor e Lei de Uso do Solo

#### Criação e Funcionamento da Região Metropolitana

- Agência
- Fundo

#### Instrumentos do Plano Diretor:

1. IPTU Progressivo
2. Outorga Onerosa
3. Operações Urbanas Consorciadas
4. Transferência do Direito de Construir
5. Usucapião
6. Direito de Superfície
7. Direito de Preempção
8. Estudo de Impacto de Vizinhança

Os Desafios da Reforma Urbana Por Uma Cidade Humana e Sustentável



disposição os instrumentos que o Estatuto das Cidades nos oferece, desde 2001, e que jamais foram aplicados: o IPTU progressivo; a outorga onerosa; as operações urbanas consorciadas; a transferência do direito de construir; a usucapião; o direito de superfície; o direito de preempção; e o estudo de impacto de vizinhança. São instrumentos poderosos para disciplinar situações como, por exemplo, a instalação de uma linha de transporte rápida – como o VLT – em que há necessidade de grandes desapropriações quando podemos, automaticamente, usar o direito de preempção: o estado compra aquelas terras, por preço barato, usando-as para corrigir uma série de distorções, para acomodar populações naqueles espaços, para, inclusive, usar os espaços vazios indevidamente utilizados.

Há uma discussão apaixonada sobre a questão das cidades, se devem ser densas ou esparsas e, de modo geral, a convicção é de que as cidades densas facilitam a implantação da infraestrutura, pois permitem, de forma muito mais barata, que sejam implantados, saneamento básico, transporte de massas, que não se consegue fazer quando as cidades são extremamente dispersas, como é o caso do Rio de Janeiro, em relação a São Paulo. É impressionante como uma se espalhou e a outra se concentrou dessa maneira.

Estes instrumentos permitem ao Estado tirar proveito de situações para estabelecer a justiça social quando estabelece a racionalidade econômica e social. É preciso fazer, de fato, um diagnóstico das cidades que nunca foi feito, nunca houve interesse em fazê-lo. Precisamos estabelecer estratégias para essas cidades, identificar quais ações são viáveis para um determinado território. Precisamos partir da realidade de que planejar uma cidade é olhar a distribuição

da população no seu território com competência e cuidado. Lembro que o fator integrador da sustentabilidade é o território, pois é aí que as coisas são promovidas, produzidas de maneira articulada – o econômico, o social, o ambiental e a governança.

## GOVERNANÇA

### Planejamento Estratégico e Participativo Plano Diretor e Lei de Uso do Solo

- Diagnóstico
  - Estratégias
  - Plano de Ação
  - Metas
  - Programas
  - Projetos
- Orçamento Regionalizado, Descentralizado e Participativo - conselhos, conferências, etc
  - Desburocratização: Ações integradas em rede - transversalidade nas ações governamentais
  - Descentralização e federalismo pró-cidades inclusive RM - Reforma Fiscal

Os Desafios da **Reforma Urbana** Por Uma **Cidade Humana e Sustentável**



Estratégias, planos de ação, metas são um movimento muito importante para se pensar as cidades sustentáveis. Hoje, é necessário que os governos produzam, nos seus primeiros três meses, um plano de metas para que a população possa saber o que esperar desses governos. Isso já está sendo feito em várias cidades do Brasil, porém, em alguns casos, com alguma distorção dessas metas, quando o diagnóstico obtido não é bom. O fato é que esse conjunto de diagnósticos, planos, metas, programas e projetos é o pacote ideal para que as cidades possam realmente começar a produzir algo que seja corretivo em relação as suas debilidades.

Outra questão básica diz respeito ao orçamento, que tem de ser descentralizado, regionalizado e participativo. A regionalização é condição para a equidade, e para que possam ser criadas cidades policêntricas, que não vivam apenas de um centro exclusivo e dinâmico de produção e promoção do desenvolvimento. Precisa ser diferenciada e, sendo assim,

aliviamos o problema dos transportes, corrigimos uma série de problemas, sobretudo no que diz respeito à mobilidade urbana. Aproximamos mais a população que trabalha do lugar onde vive. Isso é fundamental. Temos que pensar também na desburocratização, nas ações integradas em rede e na transversalidade das ações governamentais. Ao pensarmos no território, pensamos automaticamente no modo em que se dará ali a incidência de diferentes políticas. Temos evidentemente uma hierarquização, pois existem pedaços do território mais excluídos que outros. Se começamos a observar e integrar diferentes políticas num mesmo território, obteremos um resultado mais eficiente do que se trabalharmos aleatoriamente como uma ou outra política. Ao pensarmos em educação e saúde, temos que pensar em juntá-las com infraestrutura para evitarmos distorções.

Outro ponto que diz respeito à governança, talvez o mais desafiador, é que o federalismo brasileiro não pensa em cidades, muito menos nas grandes metrópoles. Não há o menor interesse, pois não foi feito para tal. A maior parte dos recursos é sugada para aquelas cidadezinhas pequenas, de 6 mil, de 8 mil, de 10 mil habitantes e, assim, as grandes ficam ao relento. Precisamos, então, de uma reforma fiscal que contemple as regiões metropolitanas; precisamos que entrem imediatamente na pauta das nossas reivindicações, para que fundos especiais sejam criados para respondermos aos desafios caríssimos, sobretudo em relação à infraestrutura.

Temos algumas saídas importantes no nosso federalismo e que podem nos ajudar a resolver estes problemas, porém temos de pensar na transversalidade das ações, se não dificilmente as regiões metropolitanas

conseguirão sobreviver sem as presenças federal e estadual dentro dessa estrutura, dessa agência metropolitana que porventura seja criada. Os consórcios propiciaram alguns avanços, mas não estão dando conta do recado, pois tivemos sempre uma tensão muito grande entre Estado e Municípios na organização desses espaços metropolitanos. Na realidade, os governos estaduais, e os das capitais, não querem perder poder para estruturas que, na prática, são concorrentes. Com isso, as regiões metropolitanas ficaram condenadas, pois ninguém, de fato, queria que elas ocorressem. O desafio posto é inverter esse processo.

Em fevereiro de 2013, tivemos uma importante decisão do Supremo Tribunal Federal que diz respeito ao saneamento: os prefeitos são os verdadeiros responsáveis pela gestão do saneamento nos territórios das regiões metropolitanas. A gestão compartilhada é desejável, porém o Estado não poderá se sobrepor aos Municípios. Esta decisão gerou a expectativa de que consórcios serão organizados para a solução dos impasses que se criam quando mudam os governos. Essa é a questão central: como fazer que estruturas montadas em comum acordo, e em gestão compartilhada, sobrevivam àqueles atores reais – municipais e estaduais – que as organizaram? E como garantir a participação do governo federal nessas estruturas? O governo federal tem de comparecer com os fundos, pois não é possível se fazer a gestão da mobilidade urbana, em regiões metropolitanas, sem os recursos federais. O problema da governança é sério porque, de certo modo, concorre com o federalismo e exige que se tenham outras soluções que não o federalismo tradicional, estabelecido pela Constituição de 88.

Temos outros problemas a enfrentar e, talvez, o principal deles seja a economia. Pensamos em governança, mas precisamos pensar também na prosperidade, pois, de fato, seremos capazes de resolver os problemas das regiões metropolitanas se formos capazes de criar núcleos de prosperidade. E estes núcleos de prosperidade são, a meu ver, as cidades com alta capacidade de inovação, cidades inteligentes, digitalizadas, as cidades policêntricas. E esta é a questão principal: precisamos ter um sistema de informações integrado para poder planejar as cidades, que não consiste somente em se fazer um levantamento aéreo-fotográfico; diz respeito a entrar nas “tripas” das cidades, saber o que há no solo e subsolo. Todas as informações têm de estar incluídas nesse sistema, que não só avalia o solo como também a distribuição da população, os pontos centrais de distribuição de serviços – hospitais, escolas, etc. – com um mapeamento completo do espaço que será planejado.

## A DIMENSÃO ECONÔMICA

### 1. Inovação em Cidades Inteligentes e Policêntricas

Cidade Digital Descentralizada  
Sistema de Informações Integrado (GIS)

- O território como base central das políticas, com sistema geográfico e de informações integrados produzindo diagnósticos, localizando problemas e dando soluções.

### 2. Empreendedorismo

A visão do desenvolvimento, da criação de riqueza, da competitividade incluindo o empreendedorismo popular

### 3. Serviços e Indústria Criativa

Importância do turismo, do ecoturismo, da qualidade dos serviços em geral

Os Desafios da **Reforma Urbana** Por Uma **Cidade Humana e Sustentável**



Logicamente que tudo isso é para fazer valer o empreendedorismo. E empreendedorismo, hoje, talvez seja a palavra mais importante no vocabulário brasileiro, pois ele é o que une os meninos das favelas com os empresários que estão querendo produzir

melhor, de maneira mais séria e mais produtiva. Todos têm direito a esse empreendedorismo, que é a base da formação, da capacitação das pessoas

para fazer coisas que a vocação das cidades permite, exige ou induz. E esta não é uma vocação que se encomende de cima, de algum governo federal ou mundial. É uma coisa que nasce de baixo. É a comunidade que tem de dizer o que ela quer fazer, o que ela pode ou pensa que deve fazer. É essa vocação que tem de se transformar em empreendedorismo, em inovação e serviços.

A situação do Brasil é calamitosa no tocante a serviços. Temos a vocação e sabemos fazer, porém a capacidade de gerar serviços, com a mínima qualidade, entre nós, é muito baixa, pois não fomos criados para isso. Fomos criados para fazer fábricas e até para explorar petróleo, para fazer placas de aço, tecidos, roupas, menos para produzir serviços. São ruins, pois as pessoas não têm formação. E, logicamente, que uma sociedade de serviços significa acesso à informação. É a informação digitalizada e serviços de qualidade que permitem a implementação de milhões de oportunidades, que as atraem.

Infraestrutura sustentável é a mobilidade urbana, o saneamento e a habitação. Temos de ter instrumentos robustos para financiar aquilo que é caro. Da maneira que estamos fazendo hoje jamais essas coisas irão acontecer, pois estão sendo produzidas de modo equivocado. A cadeia de produção está errada. A população brasileira que vive

## **INFRAESTRUTURA SUSTENTÁVEL:** Mobilidade Urbana, Saneamento e Habitação

### **Reforma fiscal, beneficiando grandes cidades e não só as pequenas**

- Dos recursos públicos
- Discussão mais séria de orçamento participativo regionalizado

### **Aplicar o princípio da sustentabilidade e governança como novos paradigmas na política dos governos**

### **Fazer políticas de inclusão de massas, em grande escala**

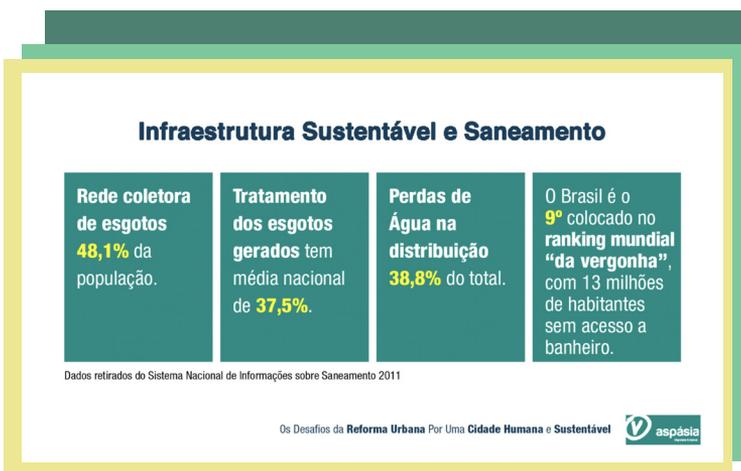
Os Desafios da Reforma Urbana Por Uma Cidade Humana e Sustentável



nos chamados aglomerados subnormais, e também naqueles bairros de classe média construídos ilegal e informalmente, sabe fazer suas casas – compra o cimento, faz um pedaço da casa, depois compra mais materiais e faz outro pedaço e a casa acaba sendo construída. Porém, quando as pessoas entram no programa habitacional do governo, de fato não é do governo e sim do empresário. Ele descobre um terreno não se sabe onde, perdido na periferia, constrói casas e isso se configura num programa habitacional. Mas não é. Ele poderia construir num lugar melhor ou mais barato, as pessoas poderiam ajudar. O crédito é que precisa ser resolvido para que as pessoas possam, de fato, fazer suas casas. Caso isso aconteça, resolveremos o déficit existente de 5 milhões de moradias. Precisamos também melhorar as moradias existentes e, sobretudo, torná-las mais acessíveis ao transporte. É a ideia da transversalidade, da integração entre a mobilidade urbana, do saneamento e da habitação. É o mesmo programa com três palavras diferentes, pois quando se faz a casa, são necessários também o saneamento e o transporte. E, logicamente, estamos com déficit muito grave nessas três áreas. E, portanto, precisamos de um plano. As regiões metropolitanas e as cidades com mais de 500 mil habitantes têm de ter um plano de transporte, ou de saneamento, ou de habitação. Em geral, não têm. E a falta de saneamento é uma calamidade incompatível com a sexta maior economia do mundo. Num Estado como o Rio de Janeiro, que é o segundo mais rico do país, os indicadores de saneamento são calamitosos, com um desperdício de água muito grande, com uma parcela muito pequena da população com acesso ao tratamento de esgoto e tarifas absurdas pagas pelos serviços. Isso se dá pela falta de uma estrutura gerencial adequada.

No Brasil, somente 48% da população é servida por redes coletoras de esgoto; 37% é servida por redes de tratamento de esgoto. É um absurdo, pois deveria ser o mesmo percentual – a rede coletora e a de tratamento deveriam ser equivalentes. A perda de água nas redes de distribuição está em torno de 40%. Há Estados, como o Rio de Janeiro, em que a taxa está acima de 50%. O Brasil é o nono colocado no ranking mundial da “vergonha” com 13 milhões de habitantes sem acesso a banheiro. São indicadores que estão muito ligados às cidades e que nos envergonham. Não são compatíveis com o nível de desenvolvimento brasileiro.

É importante dizer que, no tocante à mobilidade urbana, andamos para trás. No passado tínhamos mais transportes de massas, transportes coletivos, com os nossos bondes, do que temos hoje. Os números são assustadores. Entre 1977 e 2005, observa-se a queda no uso do transportes públicos de 68% para 51% do total de viagens motorizadas, e o aumento do uso do automóvel de 32% para 49% nas regiões metropolitanas. É absolutamente inviável e, se insistirmos nesse caminho, teremos, cada vez mais, jovens mais revoltados e agressivos nas ruas.

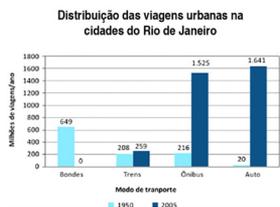


Temos de pensar melhor no transporte coletivo, assim como está na hora de dizer que preferimos trens a metrô, pois este é caríssimo.

Temos de fazer um pacto consistente e definitivo com os transportes de massas, sobretudo com o transporte não poluente.

### Infraestrutura Sustentável e Mobilidade Urbana

- Entre 1977 e 2005, observa-se nas Regiões Metropolitanas do Brasil a queda no uso do transporte público (de **68%** para **51%** do total de viagens motorizadas) e o aumento no uso do automóvel (de **32%** para **49%**).
- Nas áreas urbanas de municípios com mais de **60 mil habitantes** são realizados, por dia, cerca de **148 milhões** de deslocamentos. Em média, **38%** dos deslocamentos são a pé, **30%** por transporte coletivo e **27%** por automóvel. Os ônibus atendem à maior parte dos deslocamentos (**89%**) por transporte coletivo.



Fonte: IPEA

Os Desafios da Reforma Urbana Por Uma Cidade Humana e Sustentável

Em relação à habitação, temos um déficit de 4 milhões e 400 mil casas. As regiões metropolitanas têm um déficit imenso e, por isso, acredito que temos de construir um novo modelo de programa habitacional, pois o que está aí é completamente equivocado.

### Infraestrutura Sustentável e Habitação

- Número de domicílios em 2011 - **53.219.429**
- Déficit habitacional urbano - **4.458.545**
- Regiões Metropolitanas com maior déficit habitacional: São Paulo, Rio de Janeiro, Distrito Federal, Belo Horizonte.
- Existem hoje no Brasil pouco mais de **6,07 milhões** de domicílios vagos, incluindo os que estão em construção. Essa quantidade supera em cerca de **200 mil** o número de habitações que precisariam ser construídas para que todas as famílias brasileiras vivessem em locais considerados adequados: **5,8 milhões**.

Fonte: IPEA

Os Desafios da Reforma Urbana Por Uma Cidade Humana e Sustentável

A Conferência Rio+20, tão atacada por todos, tão mal falada por todos, tomou uma decisão sensacional e importantíssima: compromisso de acabar com a pobreza no mundo até 2050 e, para tanto, criar uma grande classe média. Foi uma conferência com muita força, com muita participação dos países chamados “Brics”. Isso significa mudança nos padrões de consumo, mudanças na maneira de



“Uma grande classe média mundial em 2050”

Os Desafios da Reforma Urbana Por Uma Cidade Humana e Sustentável



viver, cortando exageros, o consumismo, a ostentação – tudo isso tem de acabar ou ter um preço muito caro. Temos de trazer os que estão embaixo para o meio, o que significa realmente formar uma grande classe média. Do ponto de vista ambiental é perfeito, pois assim teremos menos perdas ambientais. E, do ponto de vista social, é o que o mundo deseja, é o que as Nações Unidas consagraram e é o que desejamos para o Brasil. Não é simples. Porém, se tomarmos como exemplo os países nórdicos, veremos que foi isso o que aconteceu por lá. As coisas se deram de tal modo que hoje, entre um empresário e um trabalhador qualificado a diferença é relativamente pequena. É isso que o mundo deseja; é disso que o Brasil precisa.

Este é o modelo de cidade que desejamos: um modelo em que se possa, por meio desses processos de intervenção territorial, fazer o

desenvolvimento sustentável dos territórios de pobreza, a intervenção em áreas pobres dando a elas vocação, participação e parcerias capazes de gerar riquezas. Isso se faz de diferentes maneiras e temos inúmeros exemplos que estão acontecendo no mundo, é perfeitamente razoável desde que sigamos este princípio básico da intervenção articulada em todos os níveis.

Governar é planejar. A cidade tem de se aproximar da natureza, a água tem de ser aproveitada de forma racional e com o cuidado necessário. A economia tem de ser criativa. O que se chama de “economia verde” é a economia da inovação e a que poupa energia. A educação precisa estar em primeiro lugar. É algo que precisa ser assumido de modo claro e visível. A escola deve ser integral e o professor com dedicação exclusiva à escola. Algo deve ser feito, pois o Brasil está numa situação deplorável, com mão de obra ruim. Temos de criar os distritos de saúde, com um hospital para cada 250 mil pessoas. Precisamos cuidar da prevenção, pois temos pessoas vivendo em assentamentos subnormais e gerando tuberculose em massa, como é o caso da Rocinha, por que não têm condições de salubridade. A regularização fundiária exige a aplicação dos instrumentos dados pelo Estatuto das Cidades para se dar de fato – o mistério é a burocracia, que faz com que, às vezes, uma pessoa viva 70 anos num lugar sem conseguir regularizar sua casa.

Uma cidade grande, imensa é dividida em comunidades e temos que recompor essa ideia da comunidade clássica, da comunidade medieval que passou para as cidades modernas e que agora parece agonizante diante de um individualismo sem limites. O individualismo é fonte de profundas distorções. Temos de restaurar a ideia da “Comunitas” nas cidades. É a

“Comunitas” que presta serviços, que acompanha as situações em que são necessárias intervenções e que se reúne para resolver problemas. A participação cidadã e a valorização dos bairros seria uma boa maneira de humanizar as cidades e torná-las mais confortáveis, com avanços mais substanciais a partir dos próprios cidadãos.

## 2013: Cidades Sustentáveis, Um Sonho Mundial

### Os 10 mandamentos

#### 1 Governar é planejar

Produção e uso adequado de informações e a construção de sistemas de avaliação e metas de desempenho.

#### 2 A cidade e a natureza

A cidade sustentável do Século XXI deve buscar algo novo: maior harmonia entre a Sociedade e a Natureza, zelando pela proteção de suas belezas naturais e rompendo com a prática da ocupação predatória e destrutiva. Nesse sentido, é imprescindível que a cidade seja percebida e planejada como um organismo vivo e ecossistêmico, onde os ciclos naturais estejam em sintonia com os processos da urbanização.

Os Desafios da **Reforma Urbana** Por Uma **Cidade Humana e Sustentável**



## 2013: Cidades Sustentáveis, Um Sonho Mundial

### Os 10 mandamentos

#### 3 Economia verde e criativa

A nova economia é aquela baseada na inovação e na criatividade, no empreendedorismo e na economia verde solidária. O investimento deve ser nas indústrias criativas, na tecnologia da informação, no turismo sustentável. O capital natural e a agricultura urbana devem ser valorizados.

#### 4 Educação em 1º Lugar

Prioridade absoluta para a educação pré-escolar, fundamental, média e técnica com educação integral e qualificação do docente. Escolas, universidades, bibliotecas, museus, teatros, cinemas e centros culturais devem ser concebidos como espaços de excelência e centros formadores de democratização do conhecimento, expandindo a qualificação dos recursos humanos disseminados por toda a cidade.

Rio Sustentável Princípios cariocas da sustentabilidade urbana



## 2013: Cidades Sustentáveis, Um Sonho Mundial

### Os 10 mandamentos

#### 5 Saúde

Prevenção, cuidado e cura sempre por perto, com democratização do acesso aos cuidados médicos, com um hospital para cada 250 mil habitantes, como manda a Organização Mundial de Saúde (OMS).

- Consulta com hora marcada.
- Distritos de saúde.

#### 6 Mobilidade urbana

Bom transporte é o que se organiza em uma ampla rede metropolitana, integrando diferentes modais de locomoção, com prioridade aos transportes de massa - como o metrô, o trem e o VLS - e valorizando a bicicleta. A mobilidade urbana, exige preços baratos, uma rede ampla e com capilaridade.

Rio Sustentável Princípios cariocas da sustentabilidade urbana



## 2013: Cidades Sustentáveis, Um Sonho Mundial

### Os 10 mandamentos

#### 7 Regularização Fundiária

A informalidade urbana está, em sua maior parte, associada à ocupações de população de baixa renda, que historicamente não teve acesso à habitação. Vale dar destaque à importante Lei Nº 11.977/2009, que institui uma nova forma de regularização fundiária – a usucapião administrativo precedido de legitimação de posse – que torna o processo menos burocrático e atende à população que ganha entre 1 e 3 salários mínimos.

#### 8 Saneamento Ambiental para Todos!

Diante do desafio da universalização dos serviços, a atuação municipal é bastante tímida. As municipalidades têm que fazer valer sua titularidade sobre os serviços de saneamento. As prefeituras devem definir prioridades, metas e política tarifária, cumprindo os ditames da Lei Nacional de Saneamento. Gestão Integrada dos Resíduos Sólidos, com prioridade para a redução de resíduos; incentivo à coleta seletiva e melhorias na logística reversa e na compostagem.

Os Desafios da **Reforma Urbana** Por Uma **Cidade Humana e Sustentável**



## 2013: Cidades Sustentáveis, Um Sonho Mundial

### Os 10 mandamentos

#### 9 Cultura, identidade e economia criativa

O investimento na cultura e na arte é um instrumento básico e necessário para o desenvolvimento do cidadão, para formação de sua identidade cultural, para a integração da sociedade e para estimular o turismo.

- Valorização dos espaços públicos (praças, parques naturais, praias, etc)
- Proteção da paisagem (Plano Diretor)
- Infraestrutura verde
- Ordem pública
- Esporte e lazer

#### 10 Participação Cidadã e valorização dos bairros

O modelo democrático brasileiro prevê constitucionalmente espaços de participação da população. Contudo, executar de forma efetiva o controle social e a conseqüente gestão participativa ainda se mostra um desafio para todos os atores sociais envolvidos.

Os Desafios da **Reforma Urbana** Por Uma **Cidade Humana e Sustentável**







### **Prof. Luiz Cesar Queiroz Ribeiro**

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Observatório das Metrôpoles e Universidade Federal do Rio de Janeiro - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional- IPPUR-UFRJ.



### **Prof. Sergio de Azevedo**

Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política (Mestrado e Doutorado - PPGSP/UENF) e Grupo Gestor do Projeto "Observatório das Metrôpoles: território, coesão social e governança democrática".

## **As Metrôpoles Brasileiras: governabilidade e reforma urbana.**

### **Introdução**

As metrôpoles navegam à deriva na trajetória do nosso desenvolvimento capitalista. O padrão fragmentado e fragmentador da intervenção pública sobre seus territórios evoca a hipótese da "A Marcha da Insensatez" formulada pela historiadora Bárbara W. Tuchman (2003). Baseada em vários acontecimentos históricos, nos quais se observou a adoção pelos governos de políticas contrárias aos seus próprios interesses, da guerra de Tróia à guerra do Vietnam, a

historiadora catalogou situações nas quais uma espécie de cegueira coletiva conduziu os governantes a atitudes desastrosas, plenamente evitáveis se a sensatez prevalecesse como critério na tomada de decisão.

Por exemplo, logo no início do seu livro, Tuchman se interroga sobre as razões que explicariam o fato dos dirigentes de Tróia terem permitido o ingresso dentro de seus muros daquele cavalo de madeira, portador de todos os sinais de que algo de muito errado e ameaçador estava anunciado. Com base em outros exemplos históricos ela constata que, apesar dos enormes progressos da ciência e da tecnologia, com os quais os seres humanos vêm conseguindo controlar a natureza, apesar das condições hoje disponíveis para prever e antecipar os acontecimentos, apesar, portanto, do aumento da capacidade de governabilidade das sociedades, verificamos inúmeros casos de desgoverno que muitas vezes resultam em catástrofes que atingem os próprios interessados, aqueles que detêm os mandatos. Por que os governos são incapazes de tomar decisões, mesmo quando elas são úteis à manutenção do poder? A autora propõe quatro razões: tirania ou opressão, ambição desmedida, incompetência e, finalmente, a insensatez. Esta última se manifesta sob duas formas: por uma situação na qual ocorre uma decisão equivocada; ou por uma não decisão frente a um problema percebido como tal pela coletividade, ao mesmo tempo em que existe uma alternativa viável para enfrentá-lo.

As reflexões, a partir dos resultados das pesquisas desenvolvidas pela rede Observatório das Metrôpoles indicam a existência de sinais claros da cegueira das nossas elites econômica e política, quanto aos desafios colocados

pelos problemas acumulados em nossas metrópoles. Com efeito, elas se mostram incapazes de se mobilizar em torno de um projeto de construção de instituições que aproveitem a força produtiva e o potencial concentrado em um sistema urbano-metropolitano complexo e diversificado como o brasileiro – só comparável a poucos países do mundo – e que, ao mesmo tempo, evite a sua anulação pelos potenciais desastres sociais e ambientais presentes de maneira evidente nas metrópoles brasileiras.

### **A era das Metrópoles**

As metrópoles estão no centro dos dilemas societários contemporâneos. As transformações tecnológicas, sociais e econômicas em curso desde a segunda metade dos anos 1970, em especial as decorrentes da globalização e da reestruturação socioprodutiva, aprofundaram a dissociação engendrada pelo capitalismo industrial entre progresso material e urbanização. Segundo previsões de organismos internacionais, em 2015 teremos 33 aglomerados urbanos do porte de megalópoles, entre as quais 27 estarão localizadas em países em desenvolvimento, sendo que apenas Tóquio será a grande cidade do mundo rico. Por outro lado, enquanto boa parte das metrópoles do hemisfério sul continuará a conhecer taxas explosivas de crescimento demográfico, desprovido do necessário progresso material, aquelas que concentram as funções de direção, comando e coordenação dos fluxos econômicos mundiais encolherão relativamente de tamanho. Teremos então duas condições urbanas: a gerada pela vertiginosa concentração populacional em grandes cidades nos países que estão conhecendo o processo de *desruralização* induzido pela incorporação do campo à expansão das fronteiras

mundiais do espaço de circulação do capital, e a condição urbana decorrente da concentração do capital, do poder e dos recursos de bem-estar social.

Ao mesmo tempo, apesar do aumento das assimetrias, as metrópoles vêm intensificando seu papel indutor do desenvolvimento econômico, em função da exacerbação do conhecido papel das grandes cidades na inovação social e tecnológica, como já mostraram trabalhos clássicos como de J. Jacobs (1969; 1982), Bairoch (1988) e pesquisas recentes sobre a relação entre globalização e as metrópoles (Veltz, 1996; 2002; Storper e Venables, (2005).

Para que as metrópoles sejam mais do que mera plataforma de atração de capitais e se constituam em territórios capazes de re-territorializar a economia, e de impedir o aprofundamento da disjunção entre Estado e Nação é necessário que contenham os elementos requeridos pela nova economia de aglomeração da fase pós-fordista, entre os quais se destacam os relacionados aos meios sociais germinadores da inovação, confiança e da coesão social.

De fato, a redução dos custos da distância e das vantagens pecuniárias – produto da revolução dos meios de transportes e comunicação e dos novos sistema de gestão empresariais – contam hoje menos do que os efeitos de aglomeração decorrentes da densificação das relações sociais, intelectuais e culturais. Veltz (2008) menciona que as novas exigências competitivas são os *recursos relacionais* e menos o estoque de recursos materiais de baixo custo. É claro que para alguns setores organizados sob procedimentos rotineiros de produção de *commodities*, funcionando em enclaves de alta produtividade, mantendo relações apenas físicos-materiais com o meu meio ambiente – tais

como a produção de cimento, ar líquido etc.), a localização se orienta pelo estoque de recursos materiais de baixo custo. Mas aos setores dinâmicos da economia globalizada importa que as grandes metrópoles contenham o que Veltz chama de *ecossistema relacional*, tanto na organização interna da empresa, quanto nas suas relações com fornecedores, profissionais, consumidores, etc. Estudos mostram, com efeito, que as metrópoles onde prevalecem menores índices de dualização e de polarização do tecido social são as que têm levado vantagens na competição pela atração dos fluxos econômicos, ou seja, as que recusaram a lógica da competição buscando oferecer apenas governos locais empreendedores e as virtudes da mercantilização da cidade.

Embora não seja o exclusivo, o território entendido como espaço social tornou-se um estratégico fornecedor de tais *recursos relacionais*, juntamente com a organização e esquemas de comunicação da grande firma.

### **As metrópoles brasileiras**

O censo demográfico de 2010 revelou que a população brasileira superou os 190 milhões de pessoas. Ao mesmo tempo, mostrou também que o Brasil é hoje um país urbano, já que 84% da sua população vive em cidades e metrópoles. Se considerarmos o comentado anteriormente sobre a relação entre urbanização e o desenvolvimento econômico, trata-se de uma boa notícia, especialmente se consideramos a presença das metrópoles na rede urbana.

Mas, o que são metrópoles? Em primeiro lugar, é necessário distinguir esta categoria de cidade da realidade institucional designada como regiões

metropolitanas. As primeiras regiões metropolitanas no Brasil foram criadas em 1973, por meio da Lei Complementar 14, que, por sua vez, obedecia à Constituição de 1967. A partir da Constituição de 1988, a responsabilidade pela criação e organização das regiões metropolitanas foi transferida do governo federal para os estados, de acordo com o § 3º do Artigo 25. Ao longo dos anos, porém, o quadro metropolitano oficial sofreu alterações, tanto na composição interna das regiões, com a inclusão e exclusão de municípios, quanto na criação de novas unidades. Até 31 de julho de 2012<sup>1</sup>, constatamos que o Brasil contava com 50 regiões metropolitanas (RMs), 3 regiões integradas de desenvolvimento econômico (RIDEs), e 5 aglomerações urbanas (AUs) definidas por lei federal ou estadual. Algumas regiões contam ainda com colares metropolitanos, áreas de expansão metropolitana e entorno metropolitano definidos em lei. No caso das RIDEs, vale lembrar, ainda, que a sua composição inclui municípios de diferentes unidades de federação. No quadro 1 apresentamos as 58 RMs/RIDEs/AUs e sua localização de acordo com as cinco grandes regiões brasileiras; elas comportam 920 municípios e estão distribuídas por 22 unidades da federação, mais o Distrito Federal.

---

1 Pode ser que no momento da divulgação deste artigo o quadro já tenha se alterado, em virtude da própria dinâmica de institucionalização de região metropolitana por parte de cada estado.

**Quadro 1 – Regiões Metropolitanas (RMs), Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDEs) e Aglomerações Urbanas (AUs) segundo as Grandes Regiões – 2010**

Região Norte	Região Nordeste	Região Sudeste	Região Sul	Região Centro-Oeste
Belém (PA)	Agreste (AL)	AU de Jundiaí (SP)	Alto do Vale do Itajaí (SC)	Goiânia (GO)
Capital (RR)	Aracaju (SE)	AU de Piracicaba (SP)		Vale do Rio Cuiabá (MT)
Central (RR)	Cajazeiras (PB)	Baixada Santista (SP)	AU do Litoral Norte (RS)	RIDE DF
Macapá (AP)	Campina Grande (PB)	Belo Horizonte (MG)	AU do Nordeste (RS)	
Manaus (AM)	Cariri (CE)	Campinas (SP)	AU do Sul (RS)	
Santarém (PA)	Esperança (PB)	Grande Vitória (ES)	Carbonífera (SC)	
Sul do Estado (RR)	Feira de Santana (BA)	Rio de Janeiro (RJ)	Chapecó (SC)	
	Fortaleza (CE)	São Paulo (SP)	Curitiba (PR)	
	Grande S. Luís (MA)	Vale do Aço (MG)	Florianópolis (SC)	
	Guarabira (PB)	Vale do Paraíba e Litoral Norte (SP)	Foz do Rio Itajaí (SC)	
	João Pessoa (PB)		Lages (SC)	
	Maceió (AL)		Londrina (PR)	
	Natal (RN)		Maringá (PR)	
	Palmeira dos Índios (AL)		Norte/Nord Catarinense (SC)	
	Patos (PB)		Porto Alegre (RS)	
	Recife (PE)		Tubarão (SC)	
	Ride Petrolina/Juazeiro		Vale do Itajaí (SC)	
	Ride Teresina/Timon			
	Salvador (BA)			
	Sudeste maranhense (MA)			
	Vale do Paraíba (AL)			
	Zona da Mata (AL)			

O Observatório das Metrôpoles<sup>2</sup> realizou estudo que identificou

<sup>2</sup> Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia Observatório das Metrôpoles sediado na Universidade Federal do Rio de Janeiro. Maiores informações podem ser obtidas no site [www.obervatoriodasmetrolopes.net](http://www.obervatoriodasmetrolopes.net)

aquelas regiões que se constituem realmente como “metropolitanas”, por meio da avaliação da capacidade destes aglomerados urbanos de exercerem o poder de comando e coordenação dos fluxos econômicos e, desta forma, polarizarem o território brasileiro nas escalas nacional, regional e local, além de hierarquizar os municípios abarcados pelas RMs segundo o grau de integração com a dinâmica metropolitana (OBSERVATÓRIO, 2009). Na verdade, quando o estudo foi realizado ainda havia 38 RMs/RIDEs. As justificativas para essa identificação estão no fato de que a criação de regiões metropolitanas, na maioria das vezes, não obedece a critérios claros, objetivos e consistentes, tanto na sua institucionalização quanto na definição dos municípios que as compõem. As 58 atuais unidades oficiais apresentadas anteriormente, apesar de contemplarem todas as 20 maiores cidades brasileiras, foram criadas por diferentes legislações e se configuram em unidades regionais bastante distintas. Além disso, é importante mencionar que o processo de desconcentração produtiva, ocorrido a partir de 1970, para suportar o fenômeno da difusão da metropolização no território nacional, alia-se a uma diversificação funcional destes espaços, que não obedece às diferenças de tamanho dos aglomerados, mas ao seu papel na rede urbana nacional/regional, como apontou Vilmar Faria (1991).

Portanto, os espaços identificados como metropolitanos são aglomerados urbanos que apresentam características próprias das novas funções de coordenação, comando e direção das grandes cidades na “economia em rede” (VELTZ, 1996), emergente com a globalização e a reestruturação produtiva. As dimensões e indicadores utilizados foram: a)

tamanho e concentração: como expressão de tamanho foi considerado o volume populacional; para as atividades econômicas foram considerados o número de agências bancárias, o volume total de operações bancárias/financeiras e a massa de rendimento mensal; b) capacidade de centralidade: foi tomada a existência de serviço raro, em nível nacional, como o movimento aeroportuário de passageiros; c) grau de inserção na economia: medido pelo número de empregos formais em atividade de ponta como proxy da capacidade de inovação e incorporação tecnológica; d) poder de direção: considerado a partir do número de sedes de empresas classificadas entre as 500 maiores do país; e) gestão pública: definição político-administrativa de capital estadual ou capital federal no caso de Brasília.

A partir deste estudo foram identificados 15 espaços urbanos metropolitanos: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Brasília, Curitiba, Salvador, Recife, Fortaleza, Campinas, Manaus, Vitória, Goiânia, Belém e Florianópolis, os quais, tendo características de concentração, polarização, hierarquização e integração, serão considerados aqui como metrópoles. Vale lembrar que esses 15 espaços considerados metropolitanos têm enorme importância na concentração das forças produtivas nacionais. Por exemplo, à época do estudo, tais espaços centralizavam 62% da capacidade tecnológica do País, medida pelo número de patentes, artigos científicos, população com mais de 12 anos de estudos e valor bruto da transformação industrial (VTI) das empresas que inovam em produtos e processos; concentravam também 55% do valor de transformação industrial das empresas que exportam. Quando utilizamos

o termo metrópole, portanto, estamos tratando de espaços urbanos complexos e grandes (aglomerações com mais de um milhão de habitantes), de conjuntos de unidades político-administrativas (municípios) diversas, com diferentes tamanhos e níveis de integração entre essas unidades, que conjuntamente apresentam caráter metropolitano.

Apesar de muitos olhares apontarem tendências de desconcentração populacional a partir das metrópoles, pode-se notar que, no geral, elas seguem abarcando significativa parcela da população brasileira. Embora com menores ritmos de crescimento, que não podem ser ignorados, a participação da população metropolitana permanece constante, em torno de 37%. São mais de 70 milhões de brasileiros residindo nas metrópoles – em pouco mais de 300 municípios, em um universo de mais de 5 mil. Esse universo que consideramos efetivamente metropolitano está inserido no quadro metropolitano brasileiro oficial, que são Regiões Metropolitanas (RMs) institucionalizadas pelos estados, as Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDEs) e as Aglomerações Urbanas (AUs). Entretanto, apenas com informações populacionais é possível notar as enormes diferenças entre esses universos, conforme tabela 1.

Os núcleos das 15 metrópoles também permaneceram com 20% da população total do país, tendo diminuído apenas em alguns décimos percentuais, as periferias dessas metrópoles também permaneceram abrangendo cerca de 16% da população, apresentando ainda maior ritmo de crescimento populacional (1,5% a.a.) entre todos os recortes espaciais apresentados. As demais 43 aglomerações compostas por RMs, RIDEs e

aglomerações urbanas abrangem em torno de 14% da população do país, com percentual semelhante entre seus núcleos e periferias. No caso destas aglomerações, a taxa de crescimento populacional foi maior dos núcleos (1,5% a.a.) do que nos demais municípios que as compõem (1,38%). Quanto ao grau de urbanização, é possível notar as diferenças entre esses dois universos, enquanto nas metrópoles 97,5% da população é urbana, nas demais 43 unidades esse percentual é de 88%; nas periferias dessas unidades cai para 80% o grau de urbanização. Os demais municípios do país abarcavam 48% da população do país em 2000, praticamente permanecendo com a mesma participação em 2010. Esses municípios, embora menos urbanizados, apresentam baixa taxa de crescimento populacional. Embora essa taxa seja semelhante à dos núcleos das metrópoles, a explicação pode ser bem diferente, pois enquanto nesses há baixíssima fecundidade, por exemplo, nos demais municípios pode haver uma conjugação entre emigração e fecundidade.

Isso significa que a tendência geral de diminuição dos ritmos de crescimento da população pode e deve ser analisada também à luz das mudanças na dinâmica demográfica, como a diminuição da fecundidade. Obviamente, como as metrópoles são espaços que primeiramente apresentam os indícios das mudanças demográficas, as taxas de crescimento são mais reduzidas nestes espaços, seguindo o comportamento observado inclusive desde os anos 1980.

**Tabela 1 – População, taxa de crescimento e grau de urbanização nas metrópoles e demais RMs**

Classes	Dist. (%) Pop. (2000)	Dist. (%) Pop. (2010)	Taxa de Cresc. Pop. (2000 - 2010)	Grau de Urb. (2010)
<b>15 Metrópoles</b>	<b>36,8</b>	<b>37,0</b>	<b>1,24</b>	<b>97,5</b>
Núcleos	20,6	20,3	1,03	99,4
Periferias	16,2	16,8	1,52	95,3
<b>Demais 43 RMs</b>	<b>14,3</b>	<b>14,7</b>	<b>1,44</b>	<b>88,0</b>
Núcleos	7,2	7,4	1,50	95,2
Periferias	7,1	7,3	1,38	80,7
<b>Outros Municípios do País</b>	<b>48,9</b>	<b>48,2</b>	<b>1,03</b>	<b>73,2</b>
<b>Total Geral (100%)</b>	<b>169.799.170</b>	<b>190.755.799</b>	<b>1,17</b>	<b>84,4</b>

Fonte: Censos Demográficos do IBGE.

Outras informações sobre inserção no mercado de trabalho, geração de renda e riqueza também comprovam as enormes diferenças nesses universos. As 15 metrópoles identificadas no mencionado estudo do Observatório das Metrópoles detinham em 2009 52,5% do PIB do país e 50,5% da renda apropriada pela população, os núcleos dessas metrópoles geravam e capturavam mais de 30% nesses indicadores. Já as demais 43 unidades consideradas abarcavam em torno de 14% do PIB e da renda no total do país, conforme tabela 2. Apesar dessas diferenças, o percentual de ocupados sobre a população total de cada recorte espacial (não sobre o total do país) é relativamente próximo, 47,2% nas metrópoles e 46% nas outras 43 aglomerações.

**Tabela 2 – Percentual de ocupados, distribuição do PIB e da Renda nas metrópoles e demais RMs**

Classes	Percentual de Ocupados 2010	Dist. (%) PIB 2009	Dist. (%) Renda 2010
<b>15 Metr�p�les</b>	<b>47,2</b>	<b>52,5</b>	<b>50,5</b>
Núcleos	48,4	32,5	34,8
Periferias	45,7	20,0	15,8
<b>Demais 43 RMs</b>	<b>45,9</b>	<b>13,9</b>	<b>14,8</b>
Núcleos	46,7	7,9	8,8
Periferias	45,0	6,1	6,0
<b>Outros Municípios do País</b>	<b>43,6</b>	<b>33,6</b>	<b>34,7</b>
<b>Total Geral (100%)</b>	<b>45,3</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Censos Demográficos do IBGE.

Temos, pois, uma rede urbana que se organiza em multi-escala e elevado grau de heterogeneidade. Em resumo, temos uma rede urbana com as seguintes características.

- a) **13 Grandes Cidades**, nas quais moram 18% da população brasileira. Outro aspecto notável da nossa urbanização é que ela gerou um expressivo número de grandes cidades. O Brasil se insere entre os 10 países do mundo que apresentam concentrações urbanas em cidades de mais de um milhão de habitantes.
- b) **58 Regiões Metropolitanas institucionalizadas**.

c) **15 aglomerados urbanos onde se concentram as funções metropolitanas de centro de comando, direção e coordenação econômica.**

d) **Uma cidade-região em formação em torno de da Região Metropolitana de São Paulo.** A hipótese da emergência de uma cidade-região<sup>1</sup> no Brasil vem sendo objeto de vários trabalhos de investigação que colocam em evidência empírica tal tendência. O trabalho pioneiro de Tolosa (2002) já apresentou alguns indicadores que apontam para a constituição de uma região urbana global integrando o eixo Rio de Janeiro/São Paulo. Posteriormente este mesmo tema foi objeto reflexão de Diniz (2007) que assume certa cautela quanto ao conceito proposto pelo primeiro autor, considerando, que a existência de grande distância territorial seria um fator de estrangimentos limitador a configuração desta região. De qualquer forma, seja qual for a escala que

---

1 Este quase conceito vem sendo debatido na literatura internacional nas áreas da economia e da geografia e decorre de algumas interpretações a respeito dos impactos da globalização e da reestrutura produtiva nas grandes metrópoles que foram berço do desenvolvimento industrial anterior. Elas passam a constituir-se em centros de serviços e de comando da economia global em diversas escalas, por abrigarem atividades financeiras, de serviços à produção, comercializáveis à distância. Geralmente as atividades que conferem as novas funções às antigas metrópoles estão concentradas nas áreas mais centrais, mas conformam um território econômico em nova escala e com nova configuração, elementos novos que criariam um território articulado com rede de rede de interações econômicas. Parte desta rede seria formada pelas atividades que dão suporte a esta função de comando, coordenação e direção da economia globalizada. Sendo extensa a literatura sobre o tema, nos cingimos neste texto a mencionar alguns autores mais reconhecidos no mundo acadêmico especializado, tais como Sassen, (1991), Scoot, et al, (2001) e Markusen (2005). Vale à pena a observação de Diniz (2007) sobre a necessidade de considerar no exame das tendências à conformação deste novo modelo de cidade não apenas as decorrentes das transformações do sistema sócio-produtivo, mas também os encarnados pelos atores econômicos e suas estratégias políticas na apropriação do território.

assumir, parece haver consenso entre especialistas sobre a emergência de metrópoles com enorme complexidade, aumentando ainda os traços de multi-escalaridade e heterogeneidade da nossa rede urbana.

e) **A dispersão urbana.** Ao lado da existência destes relevantes aglomerados de grandes espaços, com peso de polarização do espaço nacional e alguns com funções metropolitanas, o sistema urbano brasileiro também se caracteriza pela dispersão, expressada na existência de 5.300 cidades com população até 100 mil habitantes, representando cerca de 93% das cidades e concentrando 41% da população nacional.

Tais características da sociedade urbana podem ser consideradas como ativos, se levarmos em consideração que as grandes cidades, especialmente as metrópoles, aumentaram seu papel indutor do desenvolvimento econômico nacional, como bem já mostraram trabalhos clássicos mencionados anteriormente.

### **Os passivos metropolitanos**

Ao mesmo tempo, nelas estão concentrados também os históricos passivos decorrentes do nosso modelo de desenvolvimento concentrador e desigual, do qual resultou um modelo de urbanização organizado essencialmente pela combinação entre as forças de mercado e um Estado historicamente autoritário, mas flexível e permissivo com todas as formas de apropriação privatistas das cidades. Não se trata de constatar e procurar entender a ausência do planejamento governamental no intenso e acelerado processo de urbanização. A omissão planejadora do Estado decorreu da utilização da cidade

como uma espécie de fronteira amortizadora dos conflitos sociais<sup>1</sup> inerentes ao capitalismo concentrador e excludente, que aqui se implantou.

Por este motivo, as metrópoles estão hoje despreparadas, material, social e institucionalmente para o crescimento econômico baseado na dinâmica da inovação e na economia do conhecimento. Demandam não apenas as forças produtivas geradas por relações mercantis, mas também aquelas que decorrem da densificação das relações sociais. Nas metrópoles brasileiras está conformado um conjunto de passivos cujo enfretamento é imperativo para que forças produtivas consteladas na complexidade de nossa rede urbana possam alavancar o desenvolvimento nacional.

Examinaremos três dimensões desses passivos.

---

1 Esta ideia encontra amparo em trabalhos clássicos de autores que pensaram a formação do capitalismo brasileiro, como Maria Conceição Tavares. Em curto texto pouco conhecido, mas com grande poder de síntese sobre os mecanismos que anularam as possibilidades da emergência do conflito de classes pela gestão política do território, Tavares assim se expressou: “O recurso periódico a uma ordem autoritária busca suas razões de Estado tanto na preservação do território nacional quanto ao apoio à expansão capitalista, em novas fronteiras de acumulação, onde lhe cabia impedir a luta de classes aberta, dos senhores da terra e do capital entre si, e garantir a submissão das populações locais ou emigradas, que se espraíram pelo vasto território brasileiro”. Por sua vez, o processo de deslocamentos espaciais maciços das migrações rural-urbanas das nossas populações e as mudanças radicais das condições de vida e de exploração da mão-de-obra não permitiram, até hoje a formação de classes sociais mais homogêneas, capazes de um enfretamento sistemático que pudesse levar a uma ordem burguesas sistemática.”(Tavares, M. C. 1999: 457).

## **Crise da Mobilidade e Precariedade do *Habitat* Popular**

Em função das recentes manifestações ocorridas nas grandes cidades brasileiras, a mídia e políticos passaram a reconhecer a existência de uma crise de mobilidade urbana, cujo epicentro se localiza nas metrópoles. No entanto, pouco tem se discutido que estamos diante dos efeitos de um problema estrutural com forte conexão com a questão da moradia. Trata-se das consequências da política autoritária e permissiva na organização do território urbano das metrópoles articulada com a privatização dos serviços urbanos. Inexistem sistemas públicos e coletivos de transportes nas metrópoles capazes de estruturar o uso e a ocupação do espaço e, ao mesmo tempo, se contrapor à submissão da dinâmica de uso e ocupação do solo urbano à ditadura do automóvel, hoje gerador de enormes “deseconomias” urbanas. Os dados revelam que a frota de veículos automotores é composta majoritariamente por automóveis e motos: 65,9% são automóveis e 26,2% são motos; outros tipos de veículos somados representam apenas 7,9%. A sistematização das informações realizada pelo Observatório, a partir de dados disponibilizados pelo Denatran, mostra ainda que o Brasil terminou o ano de 2012 com mais de 50,2 milhões de automóveis e 19,9 milhões de motos. Com isso, a taxa de motorização no país (número de automóveis para cada 100 habitantes) passou de 14,2, em 2001, para 22,7 em 2011. Nas 15 metrópoles, essa mesma taxa atingiu 30,4 automóveis para cada 100 habitantes. Em algumas delas, é superior a 40 auto/100hab, são os casos de São Paulo (40 auto/100hab), Florianópolis (41,2 auto/100hab), Campinas (43,2 auto/100hab) e Curitiba (44,9 auto/100hab).

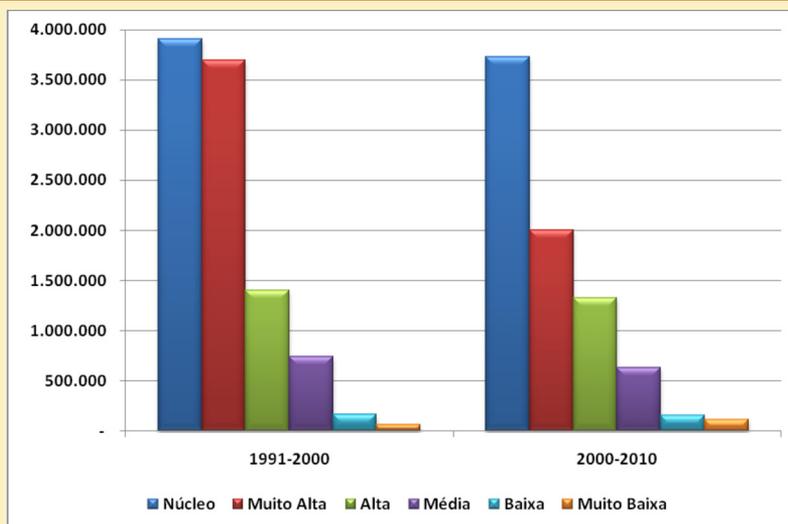
A imagem dos congestionamentos é nitidamente refletida nos números: 20% da população leva mais de 1 hora no deslocamento casa-trabalho. Um recente estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) mostra que, em 10 dessas principais regiões metropolitanas, entre 1992 e 2009, ocorreu aumento no tempo médio de deslocamento casa-trabalho. Segundo esse mesmo trabalho, diversos fatores podem ter contribuído para a piora nas condições de deslocamento, entre eles o aumento da frota de veículos.

Os últimos números sobre São Paulo são impressionantes: no dia 3 de abril de 2008, o índice de congestionamento atingiu a marca 229 quilômetros. Mas, como era de se esperar, as consequências dessa irracionalidade não atingem igualmente a todos. A “São Paulo dos negócios” paira acima do inferno do trânsito, movimentando-se com a utilização da segunda maior frota particular de helicópteros do mundo, com cerca de 500 aparelhos. Enquanto os “players do mercado” circulam pelo ar, os trabalhadores enfrentam as consequências desse modelo de urbanização, buscando formas de estar próximos aos espaços onde se concentram os empregos e a renda.

Mas, além da qualidade, o problema da mobilidade também releva os elevados preços dos transportes coletivos organizados sob o regime da concessão do poder público e que constituíram um verdadeiro feudo político nas cidades brasileiras. O vale-transporte não ameniza tal situação, pois apenas 40% da população economicamente ativa e 24% da população em idade ativa desfrutam deste benefício. No caso específico da cidade de São Paulo, desde 1994 os preços de metrô e ônibus se elevaram em 430% e 540% contra 332% de inflação.

A submissão da política urbana e de transporte à lógica privada tem como efeito o conflito pela centralidade das metrópoles. Senão vejamos. O gráfico I, mostrado a seguir, evidencia o incremento populacional absoluto nos diferentes espaços das metrópoles. Os núcleos metropolitanos tiveram um incremento populacional de 1991 para 2000 de quase 4 milhões de pessoas. Nesse período os municípios totalmente conturbados com núcleo (muito alta integração) também tiveram aumento considerável, de aproximadamente 3,6 milhões de habitantes, mesmo assim ainda abaixo dos núcleos; já os municípios com alta integração aumentaram em 1,4 milhão de pessoas; os demais municípios metropolitanos conjuntamente aumentaram um pouco menos de 1 milhão. De 2000 para 2010, na primeira década deste século, em todos os espaços há uma diminuição do incremento populacional absoluto, com exceção dos municípios com muito baixa integração (também pelo fato do porte populacional menor, qualquer alteração é mais significativa nesses espaços). Mesmo assim, os núcleos metropolitanos tiveram um aumento de sua população residente da ordem de 3,7 milhões de pessoas. Já os municípios com muito alta integração, que na década anterior haviam tido um incremento mais próximo ao do núcleo, aumentaram em cerca de 2 milhões de pessoas. Os demais municípios apresentam incremento bem parecido, mas também com redução. Portanto, mesmo com menores ritmos de crescimento populacional, os núcleos apresentaram incremento bem maior que os demais agrupamentos de municípios metropolitanos pelo nível de integração.

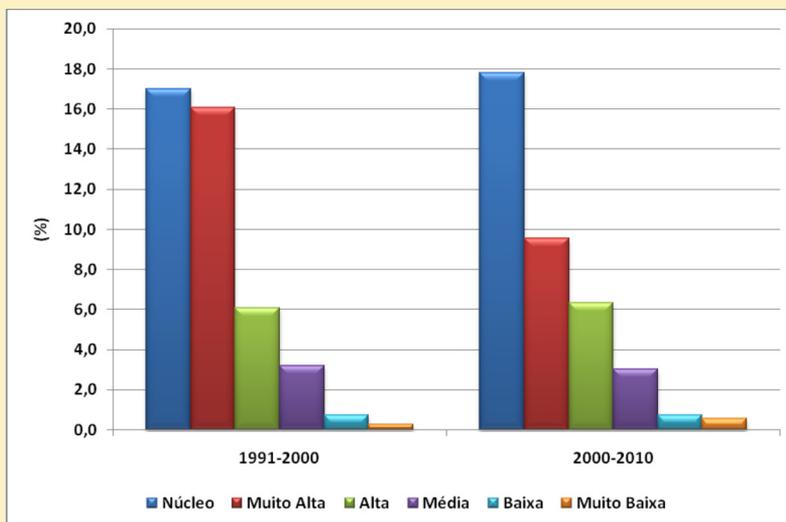
## Gráfico 1 – Incremento populacional absoluto por nível de integração nas RMs – 1991/2010



Fonte: Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010.

Observando a contribuição percentual desse incremento populacional, ou seja, a fatia de participação de cada nível no conjunto das metrópoles, também se confirma a predominância dos núcleos metropolitanos – o que indica a existência de forte pressão sobre as áreas centrais das metrópoles. Tal fato demonstra-se quando comparamos os dados de 2000 com os de 2010, conforme transparece no gráfico 2: os núcleos mantêm sua participação no incremento populacional em torno de 17% (chegando a aumentar alguns décimos percentuais), enquanto a faixa subsequente de municípios com expressiva parcela de participação (os municípios com muito alta integração) diminui seu percentual consideravelmente nos anos 2000.

## Gráfico 2 – Distribuição percentual do incremento populacional por nível de integração nas RMs – 1991/2010



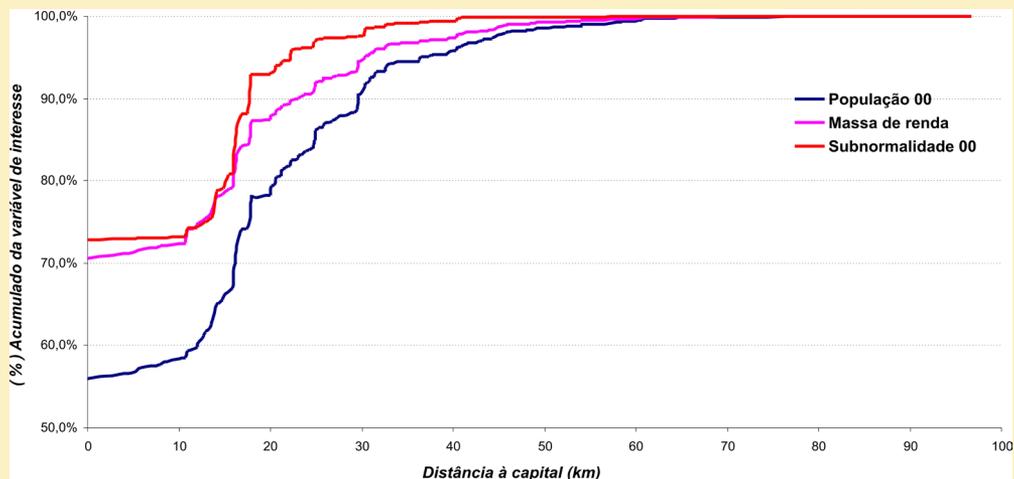
Fonte: Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010.

As tendências de organização interna das nossas metrópoles combinam, portanto, movimentos complementares e contraditórios de concentração e a dispersão. Ou seja, ao mesmo tempo em que municípios da periferia apresentam maiores taxas de crescimento populacional e uma imigração expressiva de pessoas que saíram dos núcleos metropolitanos, estes, por sua vez, também apresentam um estoque e incremento populacional elevado, além de ainda concentrarem a maior parte dos postos de trabalho metropolitanos – o que ainda expressa a pressão sobre as áreas centrais, evidente especialmente pelo drama da mobilidade urbana.

A pressão pela ocupação das áreas centrais resulta da combinação das transformações do mercado de trabalho, especialmente as ocorridas nos anos 1980 e 1990 – cujo principal traço foi o crescimento da ocupação informal, transitória ou precária, especialmente no setor de serviços, e, sobretudo nos serviços pessoais e domésticos – com a reconhecida crise da mobilidade urbana e o colapso das formas de provisão de moradia. Como a renda e emprego continuam concentradas nos núcleos metropolitanos, pode-se concluir que uma das principais características da dinâmica socioterritorial nas metrópoles é o conflito pela centralidade na ocupação e uso do solo urbano.

O gráfico mostrado a seguir evidencia o resultado desta pressão em termos do crescimento da moradias precárias nas áreas mais centrais das nossas metrópoles ocorrida nos últimos anos.

Gráfico 3 - Percentual Acumulado de População, da Massa de Renda Pessoal e da Moradia em Favela, segundo à distância ao Núcleo Metropolitano (Conjunto das 15 Metrôpoles)



Fonte: FIBGE, Censo 2000 - Tabulação Observatório das Metrôpoles.

Observamos que nas 15 metrôpoles, quase três quartos dessas moradias consideradas subnormais pelo IBGE distribuem-se por um raio de até 10 quilômetros a partir dos seus Núcleos. As características destas moradias são a ilegalidade, a irregularidade, a construção em solos pouco propícios à função residencial, o adensamento da ocupação da moradia e, em muitos casos, o emprego de parcelas consideráveis da renda no aluguel.

Estas características não estão homogeneamente presentes em todas as metrópoles, pois são altamente influenciadas pela história das formas de produção da moradia popular e do regime político de gestão do território urbano. Em São Paulo, por exemplo, as favelas apresentam maior precariedade quanto ao tipo de terreno ocupado e maior afastamento das áreas centrais. Ermínia Maricato (1996) estima que 49,3% das favelas da cidade de São Paulo estão localizadas em beira de córrego, 32,2% em terrenos sujeitos a enchentes, 29,3% foram construídas em terrenos com declividade acentuada e 24,2% em terrenos sujeitos à erosão. Os mapas de localização das favelas de São Paulo evidenciam o seu distanciamento em relação ao núcleo econômico e social da metrópole, mas em áreas que permitem o acesso. Em compensação, os cortiços parecem constituir estratégia de proximidade, em razão de sua localização nas áreas mais centrais. Já na região metropolitana do Rio de Janeiro, o regime urbano permite um modelo de proximidade das favelas com os bairros que concentram as moradias dos segmentos superiores da estrutura social, conforme descrito por Ribeiro e Lago (2001).

### **Crise da Sociabilidade Urbana**

Ao lado deste conflito, as metrópoles brasileiras estão concentrando também os aspectos mais dramáticos da crise de sociabilidade, cujo lado mais evidente é a exacerbação da violência. Os dados sobre a criminalidade violenta nas metrópoles brasileiras são tão impressionantes que levaram o historiador Luiz Mir (2004) a cunhar a expressão “metrópoles da morte”: a taxa de homicídios dobrou em vinte anos; a média da taxa de vítimas de homicídio, entre 1998 e 2002, foi de 46,7 vítimas por 100 mil habitantes. Esse valor está

bem acima da média nacional, que, no mesmo período, foi de 28,6. Ou seja, a incidência de homicídios nas regiões metropolitanas é quase duas vezes maior que a incidência nacional. Como é sabido, as vítimas de homicídio concentram-se no segmento dos jovens do sexo masculino. Em que pese a diminuição nos últimos anos das taxas de homicídios nas RMs de São Paulo e de Rio de Janeiro, os estudos em curso no Observatório indicam a permanência de elevadas taxas no conjunto metropolitano e da inquietante relação entre homicídios e grau de urbanização. Tais resultados têm colocado em discussão os nexos entre os processos de distanciamento territorial, social e simbólico entre as classes e grupos sociais, decorrentes da segregação residencial e da segmentação territorial das nossas metrópoles, aliados à fragilização dos mecanismos de coesão social e seus impactos na dimensão societária. (Machado, 2004a; 2004b)

### **Segregação Residencial e Reprodução das Desigualdades Sociais**

O terceiro aspecto decorre das conexões entre a segregação residencial e os mecanismos de reprodução das desigualdades sociais. A utilização da cidade como fronteira amortizadora dos conflitos implicou na instituição de um regime dual de bem-estar, combinando as variantes “famílistico-mercantil” (Esping-Anderson, 1995) com a atuação de um Estado de bem-estar social fortemente seletivo. Foram transferidas às famílias e comunidades as principais funções de reprodução social, ao mesmo tempo em que se instaurou a mencionada política urbana perversa de tolerância total para com todas as formas e condições de ocupação da cidade, tanto pelo capital quanto pelo trabalho. A fisionomia, a organização do território, a vida social, enfim todos os aspectos de nossa realidade urbana expressam as várias facetas desse regime de reprodução social.

O Observatório das Metrôpoles tem realizado diversos estudos que constataram a existência nos grandes aglomerados urbanos dos efeitos concentrados da crise social decorrente da mudança no modelo de desenvolvimento. Constatamos, por exemplo, que os contextos sociais conformados pelos processos de segregação residencial e segmentação territorial tem o desempenho do sistema escolar municipal. Verificamos, por exemplo, como tais contextos de precariedade do habitat urbano e isolamento das conexões com o conjunto do espaço social explicam em grande medida os baixos índices de eficácia e de equidade das escolas públicas localizadas nas metrôpoles, quando comparadas com aquelas que estão em outros municípios<sup>1</sup>. Observou-se, com efeito, que os resultados educacionais (IDEB[i] 2005 de 1ª e de 2ª fase) nos municípios localizados nas áreas metropolitanas foram sistematicamente mais baixos do que aqueles alcançados nos municípios não-metropolitanos. Essas constatações são surpreendentes, uma vez que as metrôpoles concentram mais riqueza, renda e capacidade governamental. As diferenças são mais marcantes justamente nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Por exemplo, no Estado do Rio de Janeiro, a média de 2005 do IDEB de 1ª fase, ou seja, referente ao primeiro segmento do ensino fundamental dos municípios fora da região metropolitana foi de 4,1, enquanto nos municípios metropolitanos foi de somente 3,6. Já os resultados de 2007 foram de 4,3 e 3,8, respectivamente. As análises realizadas apontaram que a menor qualidade da educação oferecida por municípios metropolitanos estava relacionada ao menor índice de condição social apresentado por estes municípios – o índice de condição social mede as condições deficientes de moradia no

---

1 Ribeiro, L.C. & Koslinski, M. (2009) Ver também Ribeiro et ali (2010).

que diz respeito ao saneamento, ao abastecimento de água e à coleta de lixo. As metrópoles também apresentam taxas maiores de criminalidade, particularmente homicídios. Por exemplo, mantendo outras características dos municípios constantes, para municípios com 130 homicídios por 100.000 habitantes (média observada para municípios metropolitanos do Estado do Rio de Janeiro), o IDEB estimado é de 3,8 pontos. Para municípios que apresentam uma taxa de homicídios de 85 homicídios por 100.000 habitantes (média da taxa de homicídios em municípios fora das regiões metropolitanas no Rio de Janeiro), o IDEB estimado é de 4,0.

Por fim, outra questão central, a negligência em relação à pré-escola pode explicar a menor qualidade da educação oferecida nas metrópoles. Para um município em que as vagas oferecidas na pré-escola cobrem 20% da demanda (média da cobertura em municípios metropolitanos no Estado do Rio de Janeiro), o IDEB de 1ª fase é estimado em 4,0. Já em um município cuja cobertura da pré-escola chega a 60% (média do atendimento em municípios não metropolitanos no Estado do Rio de Janeiro) o IDEB estimado de 1ª fase é de 4,3.

A organização espacial interna de nossas metrópoles provoca também efeitos sobre as condições de acesso à estrutura de oportunidades via o mercado de trabalho. Temos verificado<sup>2</sup> que existem variações consideráveis na taxa de desemprego, na fragilidade ocupacional e na remuneração dos trabalhadores conforme o contexto social do local de moradia. Em um dos estudos realizados pelo Observatório, constatamos, portanto, que adultos

---

2 Ribeiro, L.C. Q, Rodrigues, J. e Correa, F. (2010).

entre 30 e 59 anos de idade têm menores chances de estarem empregados, de conseguirem melhores empregos ou melhores rendimentos por estarem inseridos em contextos sociais de moradia de baixo status educacional em comparação com indivíduos que moram em contextos sociais de alto status, mesmo que estes indivíduos possuam as mesmas características de cor ou raça, idade e sexo.

Na Região de Integrada de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal (RIDE DF), por exemplo, as chances de um indivíduo, que reside em contextos sociais de baixo status, estar desempregado é 123% maior do que aquele indivíduo que reside em áreas de alto contexto social. Esse mesmo indicador também é elevado em metrópoles como Salvador (100%), Rio de Janeiro (88%) Natal (74%) e Goiânia (60%).

Estes resultados nos apontam para uma crise social decorrente dos efeitos da fragilização desse regime dual de bem-estar, cujos mecanismos são as transformações do mundo do trabalho e a fragilização das estruturas sociais nos planos da família e do bairro, combinados com os mecanismos de segregação residencial e segmentação territorial. A fragilização das estruturas sociais familiar-comunitárias tem ocorrido pela ação de três tendências:

- A crescente incorporação à cidade dos territórios populares marginalizados via lógica mercantil, com a constituição de mercados paralelos de moradias (sem titulação formal), de segurança pública (as milícias privadas), de serviços coletivos (gatonet, gatogás, gatoluz, transportes alternativos), fato que aprofunda a separação da população que neles mora das instituições garantidoras da coesão social via a sua incorporação aos direitos de cidadania. Estima-se que na cidade do Rio

de Janeiro esta economia paralela mobilize vultosas somas. O Jornal O Globo na edição de 17 de junho ouvindo especialistas e empresários, estimou que as atividades econômicas exploradas pelas milícias gerem um faturamento de 280 milhões de reais por ano. No gatonet 120 milhões, no sistema de Vans 145 milhões e gaznet 16 milhões;

- A difusão de uma sociabilidade violenta como ordem social e suas consequências na vida coletiva prevalecente nestes territórios;4
- A tendência à concentração territorial dos segmentos vivendo relações instáveis com o mercado de trabalho e seu consequente isolamento sociocultural em relação ao conjunto da cidade.

### **Frágil Coesão Social**

Os três mecanismos se reforçam mutuamente constituindo uma sociedade urbana com frágeis laços de coesão. Esta é uma das principais marcas da atual ordem urbano-metropolitana. Observamos, em nossos estudos, evidências empíricas nesta direção. Além das já conhecidas tendências ao auto isolamento das camadas superiores em cidadelas fortificadas – conhecidas como “condomínios fechados” –, constatamos a formação de territórios concentrando uma população que vive o acúmulo de vários processos de vulnerabilização social. São bairros periféricos e favelas onde habitam pessoas que mantêm laços instáveis com o mercado de trabalho e vivem sob condições de fragilização do universo familiar – territórios que tendem a concentrar uma espécie de “capital social negativo”, segundo a terminologia de Wacquant (1998).

Em estudo realizado pelo Observatório das Metrôpoles<sup>1</sup>, constatamos que o risco de jovens de 17 a 24 anos ficarem em situação de “desafiliação institucional” (ou seja, sem estudar, sem trabalhar, nem procurar ocupação) aumenta 30% se moram em bairros com forte concentração de responsáveis por domicílios que mantenham frágeis e instáveis laços com o mercado de trabalho. E que o risco de “desproteção escolar-familiar” de crianças e jovens de 4 a 14 anos aumenta de 28%.

### **Conclusão: a reforma urbana**

*“Em meio milênio de história, partindo de uma constelação de feitorias, de populações indígenas desgarradas, de escravos transplantados de outro continente, de aventureiros europeus e asiáticos em busca de um destino melhor, chegamos a um povo de extraordinária polivalência cultural, um país sem paralelo pela vastidão territorial e homogeneidade linguística e religiosa. Mas nos falta a experiência de provas cruciais, como as que conheceram outros povos, cuja sobrevivência chegou a estar ameaçada. E nos falta também um verdadeiro conhecimento de nossas possibilidades, e principalmente de nossas debilidades. Mas não ignoramos que o tempo histórico se acelera, e que a contagem desse tempo se faz contra nós. Trata-se de saber se temos um futuro como nação que conta na construção do devir humano. Ou se prevalecerão as forças que se empenham em interromper o nosso processo histórico de formação de um Estado-Nação.” (FURTADO, 1992: 35)*

As metrôpoles são, portanto, ativos importantes para um projeto de desenvolvimento nacional que supere o estrutural padrão concentrador vigente até os anos 1970. Mas, elas também contêm os passivos (antigos e novos), cujos indicadores expressivos apresentamos sinteticamente. Nelas prevalecem uma dinâmica de fragilização da coesão social destes

---

1 RIBEIRO, L.C.Q. (2010).

territórios, com impactos societários no plano da Nação. O quadro social vigente nas metrópoles desencadeia, com efeito, mecanismos que limitam a diminuição durável das desigualdades e bloqueiam a necessária densificação das relações sociais. Podemos afirmar que as promessas de um padrão de crescimento inclusivo e homogeneizador da sociedade se confrontam com a mal-estar urbano e seus efeitos desiguais. Políticas econômicas de crescimento que se orientam apenas na utilização das metrópoles em plataforma de exportação de *commodities* ou como palco da indústria global do entretenimento<sup>2</sup> podem propiciar ciclos de forte expansão, mas limitados porque condicionados a inserção volátil das metrópoles na divisão mundial da produção e do consumo. Por outro lado, estes dois circuitos de acumulação prescindem da metrópole como espaço social e diversificado, com as suas potencialidades criativas e inovadoras, pois demandam apenas territórios equipados pela infraestrutura material que conectam a produção com o mercado mundial ou equipamentos de consumo delimitados, organizados e protegidos, podendo muito bem coexistirem com a crise social do conjunto metropolitano e seus passivos. Em nossa realidade metropolitana, isto pode significar eternizar, congelar, a dualidade do modelo urbano instaurado pela nossa industrialização subdesenvolvida.

O desafio é duplo: de um lado, construir a governabilidade das metrópoles e a política de reforma urbana que enfrente os mecanismos de des-coesão social nelas presentes. Este desafio implica a discussão dos seguintes temas:

---

<sup>2</sup> A indústria global do divertimento inclui o complexo de serviços associados ao turismo de todo o tipo, que atualmente contém os circuitos de acumulação que promovem os mega-eventos como a forma mais organizada.

a) **Reforma Política e a Governabilidade das Metrôpoles.** Começamos pelo mais óbvio das razões da marcha da insensatez: a total dissociação entre o desenho da geografia política do Estado brasileiro e as metrôpoles. É imprescindível repensar o pacto federativo que inscreva das metrôpoles no sistema de governo da nação. No atual quadro institucional, é pouco provável que os três níveis de governo empreendam ações de construção da governabilidade das metrôpoles. O estadual terá pouco interesse em dotar os territórios metropolitanos de poder real, na medida em que a regra máxima é que poder somente existe se há quem o detém tenha a capacidade de exercício e de acumulação de mais poder. Como disse Norbert Elias: o poder é um sistema hierárquico e quem não sobe cai. Por outro lado, não se pode esperar dos governos municipais a capacidade de empreender ações de baixo para cima na direção de um sistema cooperativo, que crie instituições públicas capazes de elaborar políticas públicas estáveis e eficientes de governabilidade metropolitana na base da cooperação intergovernamental. A lei dos Consórcios Públicos é sem dúvida uma conquista jurídica recente da sociedade, mas este instrumento jurídico apenas permite pensar ações cooperativas tópicas e temáticas, pois não cria uma autoridade pública com legitimidade para encarnar as funções de governança metropolitana. A Constituição de 1988 criou a figura do Município como ente federativo, mas na prática constitui um dilema político: os municípios não são suficientemente fortes para impor e negociar a cooperação com os governos federal e estaduais e, tampouco, suficientemente frágeis para serem objetos de políticas que prescindam na barganha político-eleitoral. O resultado é que a cooperação intergovernamental nas metrôpoles depende do jogo da política de clientela e da sua racionalidade instrumental de curto prazo, incapaz de considerar interesses gerais. Também é necessário pensar como as metrôpoles,

como territórios economicamente relevantes e socialmente fundamentais, poderá adquirir uma capacidade de representação no sistema político brasileiro. Prevalece no sistema político brasileiro, por diversas razões, uma dinâmica que não permite a representação deste território na Câmara Federal e nas Assembleias Legislativas. Duas expressões deste fato: a sub-representação das metrópoles nas bancadas de deputados federais e estaduais e a representação paroquial na escala municipal e interurbana, como vêm mostrando várias pesquisas realizadas pelo Observatório das Metrópoles. (Rojas, 2009; Correa, 2011; Ribeiro e Correa, 2012). É importante assinalar que estamos diante de um desafio político que é próprio do fenômeno metropolitano em vários outros países. Com efeito, C. Lefevre (2005), renomado pesquisador internacional sobre o tema, ao concluir um vasto balanço das experiências de vários países em matéria de governança metropolitana constatou que estes territórios não servem de “territórios de referência para a organização política da sociedade. Nenhum setor da sociedade, até agora, identificou as áreas metropolitanas como territórios para estruturação da representativa de seus membros. Os partidos políticos, por exemplo, têm sua base de representação no âmbito da província ou o Estado, mas não em nível metropolitano. Isto é claramente o que sucede na Europa e nos Estados Unidos.” (p. 222) A atrofia política das metrópoles como fenômeno generalizado nos Estados contemporâneos resulta de um complexo conjunto de fatores, que podem ser identificados em duas grandes categorias. Na primeira estariam os resultantes das forças de *rescaling of statehood* (Brenner, 2004) produzidas pela globalização e a neoliberalização das economias nacionais. As forças e os interesses econômicos, ao se estruturarem na dialética global-local, criam novas escalas de representação nos planos supranacional, ao mesmo tempo em que buscam se articular com

as forças presentes nas instâncias municipais. Observa-se, em consequência, a crescente incompatibilidade entre a dinâmicas econômica e política constituída a partir da geografia institucional dos Estados Nacionais. As coalisões políticas tendem, neste quadro, a se realizarem em arenas informais e instáveis, no âmbito das quais se constroem a representação política dos interesses econômicos e os pactos em torno de políticas territoriais. A segunda categoria de fatores decorre dos efeitos da dinâmica interna das metrópoles, que bloqueiam a sua constituição como espaços políticos. As metrópoles são territórios marcados por dinâmicas de fragmentação social, cultural e territorial que bloqueiam o surgimento de instituições necessárias à sua transformação em comunidade política.

b) Como a reforma do pacto federativo apresenta-se impossível de se realizar no médio prazo, seria virtuoso a construção de um debate na sociedade sobre as vantagens da criação de um distrito eleitoral na escala metropolitana, que suscitasse a constituição da sua representação no sistema político brasileiro. Seria, talvez, um caminho para mobilizar forças em torno dos interesses metropolitanos e de enfretamento da dinâmica fragmentadora resultante do clientelismo político e do seu par representação paroquial.

c) Superar o quadro da fragmentação das políticas públicas setoriais. A Marcha da Insensatez também é movida pela dinâmica da fragmentada e fragmentadora ação do Estado, operada pelas políticas setoriais. É evidente que no quadro das metrópoles, nenhuma política pública é capaz de realizar os seus objetivos isoladamente em razão das conexões entre os seus objetos. Não há como realizar a provisão de moradias sem articulação com as ações públicas nos âmbitos do saneamento, dos transportes, da educação etc.

São muitos os exemplos de ineficácia e ineficiência das intervenções públicas pensadas e executadas na ótica da autarquia dos problemas das metrópoles, que dispensam o desenvolvimento do argumento.

d) A médio prazo poder-se-ia repensar os desenhos das políticas públicas setoriais por meio da incorporação da dimensão territorial na fase da formulação e implementação. Ao mesmo tempo, poder-se-ia constituir instâncias de interações destas políticas, no estilo das câmaras intragovernamentais, que propiciassem a interlocução e coordenação das intervenções públicas nas metrópoles.

e) **New Deal Metropolitano.** Por último, o tema da reforma urbana. É necessário mudar o paradigma com o qual temos discutido os problemas metropolitanos. Pelo que buscamos desenvolver no presente texto temos de enfrentar os passivos acumulados nas metrópoles, mas também devemos pensar na ótica do ativos que as metrópoles que contêm para fundamentar um projeto de desenvolvimento nacional que assegure as promessas de uma inflexão do padrão do desenvolvimento capitalista no país. Por que não pensar em um *New Deal Metropolitano*? Seria muito virtuoso o enfretamento das ameaças de que nos fala Celso Furtado se pudéssemos desenhar um vigoroso programa de investimentos em habitação, transportes públicos, saneamento ambiental, áreas de lazer, na reforma do habitat popular precário. Poderia responder aos imperativos colocados à sociedade brasileira de promover um novo ciclo de crescimento econômico, não mais fundado na política de captura de demanda internacional de commodities – e seu impacto perverso na reprimarização da economia nacional – ou nos estímulos fiscais à continuidade

do endividamento das famílias e as duvidosas desonerações tributárias das empresas. Há um consenso entre os economistas “desenvolvimentistas” sobre a necessidade de fundar um novo ciclo de crescimento em investimentos públicos e privados que promovam a produtividade, mantenham o crescimento dos empregos e da renda do trabalho, mas que internalizem a dinâmica econômica. A reforma urbana das metrópoles brasileiras poderia ser uma estratégia virtuosa nesta direção, pois associaria crescimento econômico com efetivas e fundamentais melhorias das condições de vida da população. De certa maneira, tal estratégia está enunciada no Programa de Aceleração do Crescimento, como demonstra a tabela abaixo, extraído do texto de Carneiro (2010). Mas, como é do conhecimento, a transformação desta intenção em ação concreta vem esbarrando em dificuldades de execução decorrentes dos arranjos políticos que conduzem o país, orientados pela dimensão do curtíssimo prazo do calendário eleitoral e destituídos de capacidade de governabilidade e de planejamento. Voltamos então ao primeiro ponto desta conclusão.

## **PAC 2. Programas e investimentos (2011 - 2014).**

**TOTAL R\$ 955,0 bilhões**

### **PAC Cidade Melhor**

Enfrentar os principais desafios das grandes aglomerações urbanas, propiciando melhor qualidade de vida R\$ 57,1 bilhões.

### **PAC Comunidade Cidadã**

Presença do Estado nos bairros populares, aumentando a cobertura de serviços R\$ 23 bilhões

### **PAC Minha Casa, Minha Vida**

Redução do déficit habitacional, dinamizando o setor de construção civil e gerando trabalho e renda R\$ 278,2 bilhões

### **PAC Água e Luz para Todos**

Universalização do acesso à água e à energia elétrica R\$ 30,6 bilhões

### **PAC Transportes**

Consolidar e ampliar a rede logística, interligando os diversos modais, garantindo qualidade e segurança R\$ 104,5 bilhões

### **PAC Energia**

Garantir a segurança do suprimento a partir de uma matriz energética baseada em fontes renováveis e limpas. Desenvolver as descobertas no Pré-Sal, ampliando a produção R\$ 461,6 bilhões

## Bibliografia

BAIROCH, P. Cities and Economic Development. From the Dawn of History to the Present, The University of Chicago, Chicago, 1988.

BRENNER, N. (2004) New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood, New York, Oxford University Press, 2004.

CARNEIRO, R. (2010) o Desenvolvimento Brasileiro Pós-Crise Financeira: oportunidades e riscos. Observatório da Economia Global. Textos Avulsos número 4.

CORRÊA, F. S. (2011) Conexões eleitorais, Conexões territoriais: as bases socioterritoriais da representação política na metrópole fluminense. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

DINIZ, C. C. (2006) Dinâmica Espacial e Ordenamento do Território. Convênio CEPAL/IPEA. Projeto: Brasil: o estado de uma nação, 2006

FARIA, V. (1991) Cinquenta anos de urbanização no Brasil. In: Novos estudos Cebrap, no 29, março, p.98-119.

JACOBS, J. (1969). La economía de las ciudades. Barcelona Ediciones Península.

\_\_\_\_\_, (1986) Cities and the Wealth of Nations...

FURTADO, C. (1992) Brasil: a construção interrompida. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

LEFÈVRE, C. (2005) Governabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas. In: La Governabilidad de las aglomeraciones metropolitanas de América Latina y el Caribe. Washington, D.C.: Taller Internacional, Dic. 2005. Disponível em: <<http://www.iadb.org>>.

MARICATO, E. (1996) Metrópole na periferia do capitalismo. São Paulo: Hucitec.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES (2009). Hierarquização e identificação dos espaços urbanos. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrôpoles,

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES (2013). Índice de Bem-Estar Urbano (iBE

STORPER, M. & VENABLES (2005). O burburinho: a força econômica da cidade, IN DINIZ, C.C. & LEMOS, M.B. Economia e Território, Editora UFMG, Belo Horizonte, 2005.

RIBEIRO, L. C., KOLINSKY, M. C (2009) Efeito metrópole e acesso às oportunidades educacionais. EURE (Santiago) [online]. 2009, vol.35, n.106 [citado 2013-09-26], pp. 101-129 . Disponible en: <[http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0250-71612009000300006&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612009000300006&lng=es&nrm=iso)>. ISSN 0250-7161. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612009000300006>.

RIBEIRO, L.C. Q, RODRIGUES, J. E CORRÊA, F. (2010) Segregação Residencial E Mercado de Trabalho nos Grandes Espaços Urbanos Brasileiros, Cadernos Metrópole, número 20, Vol. 12

RIBEIRO, L. C. Q et alii (2010) Desigualdades Urbanas e Desigualdades Escolares, Observatório das Metrópole/ Letra Capital, 2010.

\_\_\_\_\_ (2010). Desigualdades de oportunidades e segregação residencial: a metropolização da questão social no Brasil. Cadernos CDRH vol.23, no.59, p.221-233. ISSN 0103-4979

RIBEIRO, L.C. Q. e CORREA, F. (2012) Cultura política, cidadania e representação na urbs sem civitas: a metrópole do Rio de Janeiro, Revista Brasileira e Sociologia

ROJAS, N. (2009) Geografia política das eleições congressuais: a dinâmica de representação das áreas urbanas e metropolitanas no Brasil, Cadernos Metrópole, São Paulo, v. 11, n. 22, pp. 367-384.

TAVARES, M. C. (1985) "Império, território e dinheiro", In FIORI, J. L. (Org.). Poder e dinheiro - uma economia política da globalização. Petrópolis/RJ: Vozes: 27-54.

TOLOSA, H. (1991) Pobreza no Brasil: Uma Avaliação dos Anos 80. In: VELLOSO, J. P. Reis (org.). A Questão Social no Brasil. São Paulo: Nobel, pp. 105-136.

VELTZ, P. (1996) Mundialización, ciudades y territorios. La economía de archipiélago. Barcelona: Editora Ariel, S.A., 1996.

\_\_\_\_\_ P. (2002). Firmes et territoires. Je t'aime moi non plus. Seminario Entrepreneurs, Villes et Territoires. Paris, École de Paris du Management, 2002. Disponível em [http://www.ecole.org/seminaires/FS4/EV\\_03/EV\\_090102.pdf](http://www.ecole.org/seminaires/FS4/EV_03/EV_090102.pdf)





### **Prof. Sergio de Azevedo**

Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política (Mestrado e Doutorado - PPGSP/UENF) e Grupo Gestor do Projeto "Observatório das Metrôpoles: território, coesão social e governança democrática".



### **Prof. Luiz Cesar Queiroz Ribeiro**

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Observatório das Metrôpoles e Universidade Federal do Rio de Janeiro - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional- IPPUR-UFRJ.

## **A “Orfandade” das Regiões Metropolitanas no Federalismo Brasileiro.**

A questão do formato institucional das regiões metropolitanas é tema de grande centralidade nas experiências internacionais, tanto nos países desenvolvidos como nos subdesenvolvidos – especialmente naqueles que optaram pelo regime federativo – em virtude da complexa e controversa divisão de poder entre as diversas esferas de governo (Lordello, 1996).

A partir da análise das experiências internacionais poder-se-ia identificar três grandes modalidades institucionais de enfrentamento da questão metropolitana. A primeira baseada na criação de entidades metropolitanas de corte mais compreensivo a partir de acordo voluntário entre agências governamentais autônomas.

A segunda prioriza a criação de um número reduzido de agências metropolitanas especializadas – a partir de acordos voluntários ou legislação compulsória - objetivando o equacionamento de questões específicas (transporte, coleta e destinação de lixo, abastecimento de água, meio-ambiente etc).

Por fim, ter-se-ia formas compulsórias de gestão metropolitana compreensivas. Nesse caso, uma das alternativas, menos difundida, preconiza a criação de uma “super Prefeitura”, por meio da fusão ou amalgamação dos governos municipais. Isso significa que o poder das autoridades locais seria sensivelmente diminuído ou “in limine” extinto em prol do “município metropolitano”. Outra alternativa, mais comum, seria a que institui duas esferas de gestão concomitantes (metropolitana e local), podendo se organizar em diferentes formatos<sup>1</sup>.

Como se verá, ao longo desse trabalho, a experiência brasileira a partir dos anos 70 evolui ao longo das últimas décadas de uma gestão metropolitana altamente padronizada - que priorizava os governos estaduais - para modelos mais flexíveis, combinando formas compulsórias e voluntárias de associação, nos quais ocorre uma maior participação dos governos locais.

---

1 Informações sobre formatos institucionais das regiões metropolitanas em diferentes países ver Lordello (1996)

Parte-se da premissa de que há atualmente um virtual consenso de que em sociedades complexas como a brasileira o governo está longe de possuir sozinho o poder sobre os rumos da cidade. Cabe-lhe, sem dúvida, um papel de liderança e de aglutinação de aliados para elaboração de agendas mínimas, e a formação de coalizões com legitimidade e força suficientes para a elaboração e implementação de mudanças nas várias áreas de sua competência formal. Entretanto, devido a especificidade de cada área os desafios estruturais apresentam diferenças significativas.

Nesta seção se enfoca a dimensão de governança relativa a diferentes arenas decisórias - onde ocorre a intermediação de interesses entre agências governamentais e grupos organizados da sociedade - procurando explorar analiticamente as idiosincrasias (padrões de decisão e de interação política) do processo de mudanças institucionais relativo às Regiões Metropolitanas brasileiras.

A Figura 1 apresenta um quadro possível dos padrões de decisão a partir da combinação entre o grau de complexidade técnica e a centralidade da questão, objeto de decisão para atores relevantes no atual contexto histórico brasileiro.

**Figura 1 - Importância do "issue".**

		BAIXA	ALTA
		BAIXA	ALTA
COMPLEXIDADE TÉCNICA DA POLÍTICA	BAIXA	<b>A</b> Arborização em vias públicas consolidadas (Exemplo)	<b>B</b> Orçamento Participativo (Exemplo)
	ALTA	<b>C</b> Questão Metropolitana	<b>D</b> Lei do Uso do Solo (Exemplo)

Fonte: Azevedo & MELO, 1997

Pode-se identificar quatro arenas possíveis:

## **A**

- Tendência a manutenção do “status quo”;
- Dificuldades de surgimento de propostas de mudanças com legitimidade política.

## **B**

- Tendência a “ideologização” do processo de reforma;
- Polarização de posições;
- Surgimento de fortes propostas concorrentes;
- Maior possibilidade de utilização do poder de veto por parte de atores políticos relevantes.

## C

- “Desideologização” do processo de reforma;
- Centralidade do papel dos especialistas na elaboração e conformação das propostas;
- Maior possibilidades do convencimento dos parlamentares por meio de argumentos de natureza técnica;
- Necessidade de burocracias insuladas com legitimidade técnica capazes de influenciar atores políticos relevantes;
- Importância do papel de “empreendedores políticos”, como forma de romper a inércia e a tendência de manutenção do “staus quo”.

## D

- Atuação dos especialistas como árbitro entre os diversos atores envolvidos;
- Maior probabilidade de aprovação da proposta de reforma, mas com mudança negociadas entre os diversos atores relevantes.

O caso das regiões metropolitanas se enquadraria na arena **C**, caracterizada por baixa centralidade política do “issue” e grande complexidade técnica. Segundo a abordagem acima, esta arena se caracteriza, particularmente, por “desideologização” do tema, alta centralidade do papel dos especialistas na formulação das propostas e maiores possibilidades do convencimento de autoridades e atores envolvidos, através de argumentos de natureza técnica.

Em uma arena desse tipo joga um papel importante o “empreendedor” capaz de articular e compatibilizar diferentes interesses cristalizados. Entretanto, para a viabilização e legitimação de novas políticas públicas é necessária, também, a existência de órgãos - com respaldo técnico - capazes de influenciar atores políticos relevantes.

As duas variáveis - centralidade política do “issue” e complexidade técnica - fornecem um quadro necessário, mas não suficiente à análise do padrão de relacionamento político na arena decisória em pauta. Em outras palavras, além da alta complexidade técnica, que outros elementos tornam difícil atrair os atores relevantes para participarem do processo de elaboração de propostas e discussão da questão metropolitana?

Ainda que se considere importante fortalecer burocracias insuladas em virtude da alta tecnicidade da matéria, considera-se que as dificuldades de mobilização da sociedade, por um lado, e dos atores públicos, por outro, se devem a fatores de diferentes naturezas.

*No caso dos grupos organizados da sociedade, mesmo supondo, hipoteticamente, que em curto prazo fosse possível para a maior parte da população compreender os objetivos e a importância da questão institucional das Regiões Metropolitanas, ainda assim, este fato não levaria necessariamente a uma reversão no quadro de baixa prioridade política. Isto porque, entre outros aspectos, transformações institucionais não significam um usufruto de benefícios imediatos, mas apenas possibilidades de vantagens futuras.*

*Mesmo supondo que o rumo das mudanças possa engendrar fortes reflexos positivos a médio e longo prazo, isto ocorrerá, quase sempre, de forma paulatina, fragmentada e, portanto, pouco perceptível para a população que reside nas áreas metropolitanas. Isto dificulta, mesmo entre grupos potencialmente beneficiados por um melhor desempenho institucional, uma maior prioridade para o tema “vis-à-vis” a outros “issues” urbanos, que envolvem bens públicos ou coletivos (transporte, posto de saúde, escolas, delegacias de polícia etc).*

*Por sua vez, os governos estaduais e municípios metropolitanos, embora reconheçam formalmente a importância da questão institucional metropolitana e a considerando como um “jogo de soma positivo”, (onde a maior governança metropolitana não implicaria em diminuição de poder para estados e/ou municípios) vêem como extremamente altos os “custos de transações” (Couse, 1960), devido ao grande número de atores envolvidos e a ausência significativa de “incentivos seletivos” (Olson, 1999).*

*Em uma situação desse tipo, mesmo, retoricamente, reconhecendo a necessidade de reformas institucionais para melhorar os serviços e atividades de “interesse comum”, os atores públicos com maior cacife político - normalmente, agências estaduais de vocação urbana e municípios maiores - tendem a se tornar conservadores e arredios frente a propostas de mudanças do “status quo”, em virtude das incertezas envolvidas nesse processo, que podem acarretar perdas em suas posições relativas.*

*Outro elemento importante a ser considerado, para avançar-se na compreensão da questão metropolitana brasileira refere-se à análise das especificidades relativas ao marco regulatório e sua evolução ao longo das últimas décadas, aliado ao exame do comportamento dos atores relevantes, suas potencialidades, constrangimentos, balizados pelas idiosincrasias do nosso federalismo. Isso nos permitirá discutir algumas das propostas de reformas (policy) sugeridas pelos especialistas (acadêmicos e técnicos vinculados a agências públicas e órgãos com vocação metropolitana) que apresentam maiores ou menores possibilidades de entrarem na agenda decisão política (politics).*

*Diante da importância e complexidade da questão federativa brasileira, considera-se que fornecer subsídios que possam colaborar para dinamizar a gestão metropolitana é de fundamental importância para, a médio e longo prazo, garantir estratégias que possibilitem de forma incremental tanto o crescimento econômico sustentado como a mitigação progressiva das desigualdades sociais.*

### **A trajetória do federalismo e a questão metropolitana pós 1988: impasses e desafios**

O processo de redemocratização vem fortalecer novos atores sociais - em especial os governos locais, organizações reivindicativas e movimentos sociais de vocação urbana - cujos interesses não eram contemplados nas agendas metropolitanas. Grupos recém organizados da sociedade começam a expressar mais abertamente seu descontentamento com o regime. O Poder Público, nas suas diversas esferas, reordena sua atuação: os grandes

investimentos são substituídos por projetos mais modestos e “programas alternativos” e, no âmbito da política social, surge o apelo à participação popular (Azevedo & Prates, 1991; Azevedo, 1994).

Nesse contexto, os crescentes reclames de autonomia municipal, cerceada por longo período, e que irão repercutir na Constituição Federal de 1988, induzem a uma resistência explícita à questão metropolitana, manifesta não só entre os representantes do Poder Público municipal, como também entre os juristas e estudiosos em geral, afetos a questões urbanas.

Nesse período, marcado pelo que pode ser denominado de “neolocalismo”, observava-se a hegemonia de uma retórica municipalista exacerbada, onde a questão metropolitana é identificada in limine com o autoritarismo do governo militar e como uma estrutura institucional padronizada e ineficaz. A palavra de ordem é agora a municipalização. A grande questão era a celebração de um novo pacto federativo, institucionalizando-se mecanismos de descentralização e democratização da gestão (igual a maior eficiência) e do aumento da capacidade financeira dos estados e dos municípios. Verifica-se que, especialmente esses últimos conseguiram resgatar parte significativa de sua capacidade de investimento, mas, como bem coloca Marcus Melo, isso não será suficiente para o enfrentamento dos inúmeros problemas metropolitanos (Melo, 1997).

Foi necessário quase uma década para que associações mecânicas - entre eficiência e democracia com descentralização e ineficiência e autoritarismo com centralização - perdessem força e legitimidade (Arretche, 1996).

A Carta Magna de 1988 se caracteriza por conceder um tratamento genérico à questão metropolitana (Azevedo & Mares Guia, 2004). A União delega aos estados a maioria das suas atribuições. O texto da Constituição Federal de 1988 formalmente permite o surgimento de formatos institucionais mais condizentes com as diferentes realidades regionais, ao atribuir às assembleias legislativas a responsabilidade pelo tratamento da questão metropolitana.

Com a nova realidade constitucional o destino dos órgãos de planejamento metropolitanos – muito atuantes até o início dos anos de 1980 – ficou totalmente a mercê das variáveis internas de cada estado. Selando o fim da atividade de planejamento, a maioria dos órgãos técnicos responsáveis por essa atividade é relegada ao plano secundário ou mesmo extinta. A sua performance no período de transição frente ao desafio de redefinição de papéis e objetivos dependeu, em grande medida, do controle que foram capazes de exercer sobre “recursos críticos que se encontravam à sua disposição, ou seja, prestígio institucional, equipe técnica e da sua rede de apoio junto a atores políticos relevantes” (Mares Guia 1991; FJP, 1998).

O novo arranjo institucional na área tributária decorrente da Constituição de 88 significou uma transferência real de renda da União para os Estados e Municípios (Pilscitelli, 1995: 87; Dain 1995; Rezende, 1996). Neste processo, os municípios foram os mais beneficiados, ocorrendo uma substancial perda relativa da União na participação da receita fiscal do país (Rosa, 1989).

A crítica básica do governo federal em relação às novas normas constitucionais refere-se à transferência de recursos para estados e municípios sem a contrapartida do repasse de obrigações correspondentes (Afonso, 1994).

Em outras palavras, a União teria perdido recursos, mas mantido as mesmas atribuições (Oliveira, 1995: 123-125).

Após a Constituição de 1988, o novo arranjo institucional da área tributária significou uma real transferência de renda da União para os estados e municípios. Assim, os municípios foram sendo mais beneficiados, enquanto a União sofria uma substancial perda na participação da receita fiscal do país. (Azevedo & Melo, 1997).

Nesse sentido, a incapacidade da União de manter os níveis de investimentos em infraestrutura e políticas sociais acarretou o que poderíamos designar como “descentralização selvagem” de atividades para os governos subcentrais.

Em função deste panorama, a União começou a lançar mão das “contribuições sociais”, sendo este um modo alternativo de arrecadação de recursos suplementares. Este aumento da participação das contribuições sociais na receita fiscal da União proporcionou um comportamento defensivo em relação às perdas sofridas com o novo federalismo fiscal pós-1988. (Azevedo & Melo, 1997).

Se antes da perda de recursos da União os seus investimentos eram considerados insuficientes –especialmente nas áreas sociais (saúde, educação, saneamento, habitação de interesse social) – para responder as demandas, após a diminuição de sua capacidade financeira essa situação adquiriu contornos de crise.

Em um ambiente de maior abertura democrática os governos estaduais e, principalmente, os municipais, em função da pressão popular, foram levados a responder, atabalhoadamente ou não, às demandas por equipamentos de consumo coletivos, mesmos quando isto não significasse prioridades de suas administrações.

Em função dessa perda no orçamento fiscal a partir de 1988, a União começa a lançar mão das chamadas “contribuições sociais”, como um meio alternativo de arrecadar recursos suplementares (Dain, 1995: 44; Oliveira, 1995: 137). Esta estratégia desenvolvida ao longo dos últimos anos tinha a vantagem, por um lado, do governo federal não precisar repassar esses recursos para os Estados e Municípios - como ocorre na criação de novos impostos previstos na Constituição – e, por outro, essas contribuições poderiam entrar em vigor apenas três meses após sua aprovação, não exigindo o princípio da anualidade para serem implantadas.

Assim ao lado dos treze impostos previstos na Constituição – sete da competência da União, três dos estados e três dos municípios - surgiu ao longo dos últimos anos, dentro da seguridade social, um sistema paralelo que engloba, aproximadamente, duas dezenas de contribuições sociais, incidentes sobre a folha de pagamento, o faturamento e lucro da empresas, diferentes tipos de loterias e atividades de produtores familiares e prestadores de serviços (Dornelles, 1996)

A política tributária tornou-se de tal forma complexa, confusa e repleta de “efeitos perversos”, que ocorreu paralelamente a este processo uma enxurrada de demandas judiciais de empresas alegando bi-tributação,

além do aumento da inadimplência e maiores dificuldades para o fisco controlar as fraudes.

A descentralização de encargos na política de saúde foi derivada do uso da autoridade financiadora e normatizadora do governo federal para obter adesão dos municípios a um dado objetivo de política. O conteúdo destas portarias consiste, em grande medida, em condicionar as transferências federais à adesão de Estados e municípios aos objetivos da política federal. Reduzida a incerteza sobre a regularidade na obtenção de recursos, aumentou a disposição para assumir a responsabilidade pela provisão de serviços de saúde. (Marques & Arretche, 2003).

A agenda de privatizações das empresas estaduais de saneamento no passado recente também foi condicionada pela capacidade de indução do governo federal, derivada de sua autoridade sobre a principal fonte de financiamento. Neste caso, ao controle sobre o financiamento acrescenta-se a inexistência de representação federativa nas instâncias decisórias federais. Esta combinação permitiu à União definir unilateralmente as regras para obtenção de empréstimos, endurecendo as condições para sua concessão e, portanto, “desfinanciando” os governos subnacionais nesta área de política. (Arretche, 2004).

Nas áreas de política em que o governo federal não dispõe de recursos institucionais para alterar as escolhas dos governos locais, a estratégia de constitucionalizar encargos revelou-se bem-sucedida. Tratou-se de aprovar emendas à Constituição que reduzem muito a margem de escolhas dos governos subnacionais, obrigando-os a adotar o comportamento considerado

desejável pelo governo federal. Esta foi a estratégia adotada para equalizar os níveis intra-estaduais de gasto em ensino fundamental e elevar os salários dos professores. ( Arretche, 2004). Na área da saúde, esta foi a estratégia adotada para vincular receitas a níveis de gasto em saúde (Marques & Arretche, 2003). Nos casos acima mencionados, a obtenção do apoio do presidente para a iniciativa legislativa, que permitiu mobilizar favoravelmente a coalizão de sustentação do governo no Congresso, foi o fator central para o sucesso do Executivo na arena parlamentar.

Mesmo que toda Federação conviva com a busca de um relativo equilíbrio entre autonomia e interdependência, no caso brasileiro vivenciamos, ainda, um “federalismo compartimentalizado”, ocorrendo pouco entrelaçamento entre os três níveis de governo. Abrucio chama atenção que para o “entrelaçamento” ser eficaz não pode se restringir somente às instituições vinculadas às diversas esferas de governo, mas exige, também, que as políticas e os formatos institucionais dos programas governamentais favoreçam essas interdependências federativas, o que raramente ocorre no Brasil. (Abrucio,2004).

Grosso modo, pode-se dizer que, na maioria dos casos, nos novos arranjos institucionais metropolitano a concessão formal de poder de decisão também aos municípios - vis-à-vis à situação pré 1988 - não foi acompanhada do necessário aporte de recursos financeiros (Azevedo & Mares Guia, 2007).

Mesmo nos estados onde se previa mecanismos de financiamento metropolitano não ocorreu a regulamentação esperada pela maioria dos pequenos e médios municípios metropolitanos. Por que razão haveriam os

municípios maiores, particularmente os das capitais, e o Governo do Estado de financiar a quase totalidade dessas verbas metropolitanas se, formalmente, lhes caberia modesta influência no processo de decisão sobre a alocação das mesmas e, por conseguinte, irrelevantes ganhos políticos?

Numa situação destas, os pressupostos elementares da lógica da ação coletiva indicam que o comportamento do Estado e desses municípios é exatamente o esperado, já que os custos financeiros seriam incomensuravelmente maiores do que os possíveis retornos políticos.

### **As transformações e os desafios para a institucionalização das regiões metropolitanas**

A partir de meados dos anos 90 começa a tomar forma - ainda que de maneira incipiente - uma nova e complexa realidade institucional metropolitana que busca superar a perspectiva “neolocalista” pós-1988. Essa nova fase combina diferentes formas de associações compulsórias – reguladas pelos três níveis de governo – com diversas modalidades voluntárias de associação. Nesses novos arranjos institucionais em fase de experimentação chama atenção tanto o surgimento de novos atores como os novos papéis desempenhados por atores clássicos dessa arena (Ministério Das Cidades, 2005).

No que diz respeito aos “novos atores”, a maior novidade é o envolvimento da sociedade organizada – associações civis de vários matizes e as organizações não-governamentais (ONGs) – e da iniciativa privada *stricto sensu*. A participação em Conselhos de Políticas Públicas supramunicipais e na implementação e fiscalização das mesmas seria uma das formas de envolvimento da comunidade organizada.

Por outro lado, a chamada iniciativa privada aparece principalmente como concessionária ou permissionária de diferentes serviços públicos de âmbito metropolitano ou envolvendo grupos de municípios em decorrência do processo de reforma do Estado observado no Brasil.

Um outro ator, ainda que não possa ser considerado “novo” na arena metropolitana e que surge com maior força são as agências de financiamento e fomento internacionais. Via de regra, essas agências atuam em parceria com os três níveis de governo em projetos para enfrentar problemas considerados estratégicos (meio-ambiente, saneamento, transporte de massa etc.), envolvendo normalmente grupos organizados da sociedade relacionados ou atingidos por essas iniciativas.

No referente aos atores clássicos, percebe-se o reinício de atividades de regulação e de financiamento por parte da União que – mesmo não se enquadrando como estritamente metropolitanas – envolvem governos e agências de diversos níveis. Esse é o caso do Saneamento Básico (sem resolver as disputas entre municípios e estados) e dos comitês de gestão das bacias hidrográficas que abrangem inúmeros municípios (muitos deles metropolitanos) e, por vezes, mais de um estado federado.

Nesse novo contexto em mutação, chama atenção à centralidade que passam a ter os governos municipais – vis-à-vis às fases anteriores – tanto em suas relações com os outros níveis de governo quando no referente às articulações com os novos atores da sociedade organizada e da iniciativa privada.

Ressalte-se, ainda, que a nível dos governos estaduais nota-se tanto um maior empenho normativo (por exemplo, visando os serviços públicos a cargo da iniciativa privada), quanto uma maior participação com recursos próprios em parcerias com municípios e /ou governo federal buscando equacionar questões que extrapolam o nível local.

Nesse contexto, a partir dos anos 90 observa-se um boom na institucionalização de novas regiões metropolitana e, ainda que de maneira incipiente, diversas iniciativas de criação de consórcios intermunicipais e de aglomerados para o enfrentamento de problemas comuns<sup>1</sup>.

Há atualmente cerca de 50 regiões metropolitanas, nove delas institucionalizadas na década de 70, numa iniciativa do Governo Federal que, à época, estava nas mãos dos militares. As demais foram criadas por iniciativa de governos estaduais – a partir dos anos 90 e mais fortemente nas duas últimas gestões presidenciais (segundo governo Lula e a gestão da Presidenta Dilma), ainda que a maioria dessas não apresentem as características básicas de uma Região Metropolitana (conurbação, integração econômica, forte deslocamento de transporte entre os municípios, entre outros).

O Brasil apresenta uma rede de cidades bastante complexa e articulada (metrópoles, grandes cidades, cidades médias, pequenas cidades

---

1 Registre-se, no período recente, o surgimento de uma nova figura de gestão metropolitana, envolvendo municípios situados em dois ou mais estados da federação, não prevista pela Constituição de 1988. Encontra-se implantada apenas uma- a Região de Desenvolvimento Integrado da Região do Entorno do Distrito Federal – RIDE, DF, formada por vinte de dois municípios, sendo dezoito do estado de Goiás, três do estado de Minas Gerais e pelo Distrito Federal (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005).

e vilarejos). Apesar da grande assimetria dessa rede, o federalismo brasileiro trata institucionalmente de maneira uniforme tanto mega-municípios – por exemplo, o da cidade de São Paulo, com cerca de dez milhões de pessoas, que possui o terceiro orçamento do país, ficando atrás apenas da União e do governo do estado federado de São Paulo – como o de centenas de pequenos municípios, muitos deles com população inferior a cinco mil habitantes.

A legislação urbana municipal – especialmente, na maioria das metrópoles e grandes cidades – ao definir formas de apropriação e utilização do espaço permitidas ou proibidas em um contexto de uma economia de mercado extremamente hierarquizada e marcada por profundas desigualdades de renda termina por separar a “cidade legal” – ocupada pelas classes médias, grupos de alta renda e apenas por parte dos setores populares – da “cidade ilegal” destinada a maior parte das classes de baixa renda. Assim a legislação “acaba por definir territórios dentro e fora da lei, ou seja, configura regiões de plena cidadania e regiões de cidadania limitada” (Rolnik, 1997: 13).

Nos bairros nobres das metrópoles brasileiras, o moderno mercado é dominante, centro logístico dos negócios, aonde chegam as informações, as mercadorias, os capitais, os créditos e seus habitantes se orientam por uma cultura cosmopolita. Nas periferias geográficas e sociais, cresce uma massa marginal, desconectada produtivamente dos espaços onde a riqueza se reproduz e se acumula (Ribeiro 2004).

Trata-se na verdade de um fenômeno complexo das nossas grandes metrópoles que *“caracteriza de forma marcante a organização interna das metrópoles na ordem urbana desenvolvimentista é a concentração territorial*

*das altas classes médias em espaços socialmente mais valorizados. Estes espaços são aqueles onde se concentram os equipamentos e serviços coletivos – em muitas metrópoles os centros dos municípios polos – e as amenidades decorrentes da localização de muitas metrópoles no litoral. Mas, por outro lado, esta concentração territorial das altas classes médias não significou neste período espaços integralmente segregados, na medida em que neles também se infiltram as camadas populares conformadas pelo crescimento demográfico e pela migração. Constitui-se assim um regime urbano de organização interna das metrópoles, marcado pela proximidade territorial e distância social, pela presença das favelas em territórios de concentração das camadas médias, ao mesmo tempo em que a organização interna também se expressa pelo crescimento periférico com concentração das camadas populares” (Ribeiro, 2012).*

Essa hierarquização espacial agrava também as condições sociais dos mais pobres, ao desvalorizar fortemente – tanto no nível simbólico como no nível econômico – as áreas não reguladas pelo Estado. (Maricato, 1996).

No que concerne às regiões metropolitanas a interdependência das diversas políticas urbanas, particularmente nas áreas conurbadas das grandes metrópoles, mesmo programas inovadores de intervenção urbana e social levados a cabo em municípios isolados têm comprometidas suas metas de melhoria das condições de vida da população. Isto porque estas iniciativas podem ser inviabilizadas caso outras políticas urbanas recorrentes e complementares, como a de transporte, energia elétrica, esgotamento sanitário e abastecimento de água etc - que transbordam os limites municipais - não sejam minimamente integradas no nível metropolitano.

## **A Baixa Representação Política das Metrôpoles**

As análises empírica recentes nas regiões metropolitanas sobre a “Geografia Política das Eleições Congressuais” busca avaliar a extensão da sub-representação dessas áreas, bem como identificar o padrão de distribuição de votos da bancada metropolitana. Assim, propõe-se testar e comprovar a hipótese de um padrão de votos concentrado de nossos deputados metropolitanos, padrão não previsto na tradição da sociologia eleitoral, e que poderia estar na base de um novo fenômeno: um paroquialismo metropolitano (Rojas, 2012).

Essa pesquisa, também, apresenta preocupação de fundo normativo, ou seja, na operacionalização de nosso sistema eleitoral, em que medida se vê os cidadãos das áreas urbanas – notadamente as capitais dos estados, as regiões metropolitanas e as maiores cidades – estão representados de forma justa, ou seja, estes cidadãos elegem deputados em proporção que respeite o número de eleitores dessas metrôpoles?

Uma das conclusões da presente investigação é demonstrar que, no caso das eleições para a Câmara Baixa, há sub-representação sistemática dos cidadãos das áreas mais urbanizadas em benefício dos chamados grotões. De fato, com base na análise de quatro eleições para o Congresso – 1994, 1998, 2002 e 2006 – verificou-se, quase sem variação, que aquelas áreas enviam para o legislativo número de deputados em proporção significativamente inferior àquele equivalente a seu percentual de eleitores. Segundo Nelso Rojas, em uma bancada em torno de 100 deputados deixa de ser enviada das áreas urbanas para o Congresso na operacionalização do nosso sistema

eleitoral. Ao longo das quatro eleições, constatou-se que tanto as capitais dos estados, como as duzentas maiores cidades do País, como as 13 Regiões Metropolitanas mais povoadas, enviam ao Congresso percentual significativamente menor de deputados do que aquele que se exigiria do princípio “one man, one vote” (Rojas, 2012).

Ressalte-se, além da sub –representação - uma segunda constatação decorrente da investigação empírica: quase a totalidade dos deputados de extração urbana apresenta um perfil de votação espacialmente concentrado.

Como sabem aqueles familiarizados com a literatura consagrada à conexão eleitoral, os deputados com votação concentrada tendem a se mover segundo a lógica do particularismo, buscando favorecer a produção de benefícios desagregados para seus distritos. Ao contrário, deputados com votação espacialmente dispersa, tendem a se pautar pelo universalismo legislativo (Rojas, 2012).

Em outra pesquisa que se buscava responder a uma questão polêmica: É possível o “paroquialismo” metropolitano? A principal motivação dessa pesquisa na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, RMRJ – levada a cabo por Nelson Rojas e Felipe Souza Corrêa - reside no paradoxo que se observa, de um lado, entre a centralidade do lugar ocupado pela metrópole na dinâmica urbana do País, e, de outro, na ausência de um sistema de governança nos aglomerados urbanos metropolitanos que atenda aos requerimentos de eficiência e eficácia das políticas públicas, necessárias para a gestão dos problemas comuns aos municípios (Rojas & Corrêa, 2012).

A questão metropolitana e, em particular, a construção de um arcabouço institucional de governança metropolitana tem-se inserido naquela categoria de temas que são sistematicamente excluídos da agenda pública. Se, para muitos, o viés dos sistemas políticos se manifesta muito mais sobre o que não se decide do que sobre o que é decidido, ou seja, sobre aqueles temas que de forma perene e sistemática são excluídos da agenda pública, no caso em pauta, considera-se que a não politização do tema metropolitano, especialmente da governança metropolitana, é um exemplo característico de agenda temática que se vê impossibilitada ou obstaculizada de se inserir na agenda pública por conflitar com os interesses dos atores políticos relevantes. (Rojas & Corrêa, 2012).

Portanto, o recorte metropolitano utilizado se justifica, de um lado, pelo desafio surgido com a intensificação de problemas urbanos compartilhados por diferentes unidades de governos municipais metropolitanos, que ao mesmo tempo são dotadas de relativa autonomia em termos de gestão da política urbana, o que impede, em parte, a cooperação necessária para uma solução que ultrapasse as barreiras da autonomia municipal.

Como é de conhecimento público, a partir da Constituição Federal de 1988, a competência para a criação das regiões metropolitanas passa a ser dos estados por meio de suas assembleias legislativas. Portanto, é neste espaço institucional que deveriam ser discutidas e regulamentadas as propostas de uma gestão dos problemas metropolitanos, para que tenham uma base jurídica sólida, possuam legitimidade político-social, e sejam baseados em arranjos institucionais de cooperação intermunicipal sustentáveis no longo prazo (Fernandes 2005).

Nesta pesquisa, os autores citados trabalharam com a hipótese de que a dificuldade para o surgimento de uma agenda pública em torno da cooperação metropolitana residiria na intensa fragmentação da dinâmica político-eleitoral no interior deste espaço, resultando, por consequência, numa conformação de representações políticas orientadas em grande parte para interesses localistas, ou seja, referenciados em demandas e necessidades localizadas em áreas específicas do território metropolitano e de pouca relação com temas de interesse mais amplos como a gestão metropolitana. O primeiro passo, neste sentido, foi a investigação da dinâmica da competitividade eleitoral, ou seja, investigar se ela apresenta diferenças significativas entre as diferentes áreas intrametropolitanas, e se estas diferenças estão relacionadas com as condições sociais destas áreas (Rojas & Corrêa 2012).

A partir das evidências elencadas neste trabalho, que teve por motivação de fundo relacionar as perspectivas da construção de uma governança metropolitana às propriedades do nosso sistema representativo, os autores apontaram algumas conclusões que qualificam e revisam um conjunto de supostos oriundos da nossa tradição sociológica eleitoral.

Verifica-se que o sistema proporcional em sua operacionalização, sub-representa também as áreas metropolitanas tanto no âmbito dos legislativos estaduais quanto na esfera da Câmara dos Deputados – embora de forma menos severa no primeiro caso.

A pesquisa indica que é necessário avançar na análise da geografia do voto do que os autores denominam de “bancada metropolitana”,

buscando identificar a presença de um fenômeno até então não contemplado pela literatura especializada: um “paroquialismo metropolitano”, ou seja, representantes, que embora com perfil metropolitano, apresentam votação concentrada em um único município ou em localidades mais restritas no interior deste espaço metropolitano.

Importante passo no sentido do esclarecimento desse fenômeno é dado pelos autores ao tomarem as áreas intra-urbanas da região metropolitana como unidade de referência, e demonstrarem que uma análise da disputa eleitoral ao nível dos municípios pode ocultar diferenças importantes na configuração da mesma, já que a organização sócio espacial do espaço metropolitano se mostra diversificada ao ponto de impactar de maneira diferenciada a configuração da disputa eleitoral no seu interior.

Os resultados apresentados esbarram numa limitação metodológica que não permite chegar a uma explicação causal clara entre essas duas dimensões, ou seja, não se pode atribuir diretamente aos comportamentos e escolhas individuais as características do território, do contrário estaríamos sujeitos ao equívoco da falácia ecológica. Entretanto, a evidência de uma associação significativa entre as duas dimensões não permite descartar a hipótese de que haja, em certa medida, uma relação causal entre a organização do espaço metropolitano e os padrões de competição por votos nas áreas internas da RMRJ, o que só poderia ser comprovado em estudos de outra natureza metodológica (Rojas & Corrêa 2012).

## Considerações Finais

As grandes metrópoles brasileiras se caracterizam não só por concentrarem a maior parte da riqueza nacional, como também por possuírem expressivos focos de pobreza e de exclusão social: encontram-se nas regiões metropolitana a maioria dos domicílios localizados em favelas.

Em um país economicamente complexo, diferenciado do ponto de vista regional e cultural e, principalmente, extremamente desigual em nível social, à União e aos estados federados cabe, no mínimo, mitigar essas enormes desigualdades, através de políticas redistributivas que transfiram recursos de áreas mais desenvolvidas para regiões onde, em média, há um maior contingente de setores com maiores dificuldades de inserção produtiva. Nesse sentido, concordamos com Fernando Abrucio para quem “o municipalismo, como projeto democrático no Brasil, só dará certo caso o ‘intermunicipalismo’ e o entrelaçamento entre os níveis de governo tenham êxito. Se isto não acontecer, os municípios podem ser constitucionalmente fortes... mas como poder e instância democrática, capaz de resolver os dilemas da coletividade, vão continuar frágeis” (Abrucio, 2004).

Com a crise financeira dos anos 80 e com o processo de redemocratização, tornam-se explícitas as brechas institucionais e as fragilidades do modelo de gestão metropolitano em vigor. Cessam os elevados investimentos realizados pelo Governo Federal nessas áreas e aumentam os reclames em favor do poder local e democracia, culminando com o desmonte do aparato de organismos federais que atuavam na promoção do desenvolvimento urbano e metropolitano.

Nesse contexto, a Constituição Federal de 1988 vem institucionalizar um novo acordo entre os vários atores do cenário metropolitano. Como o modelo institucional vigente - identificado com o autoritarismo e a ineficácia - encontrava-se profundamente atrelado ao esvaziamento dos municípios e a ranços do período militar, não havia espaço para a manutenção da política federal adotada nessas regiões. De fato, são garantidas condições para que a União pratique uma não-política em relação ao tema: a Constituição confere tratamento genérico à questão metropolitana, delegando-a aos estados.

Aos problemas a serem enfrentados no desenho de políticas e diretrizes de âmbito federal para essas regiões, agrega-se a questão do pacto federativo e da distribuição de poder e de recursos entre União, estados e municípios. Ao delegar aos estados membros a competência pela criação das áreas metropolitanas, não foram instituídos mecanismos de financiamento compatíveis com a autonomia da qual passam a dispor. De fato, pode-se afirmar que a construção federativa brasileira não está completa, pois não contempla os aspectos remanescentes de distribuição de receitas, bem como de geração e repartição de renda nos estados e municípios. A crise fiscal e o forte endividamento de alguns grandes municípios e, especialmente, dos estados em relação ao governo federal dificultam sobremaneira o financiamento das regiões metropolitanas, sem uma participação ativa do governo federal (Piancastelli, 2004).

Na verdade, como destaca Melo - se a partir dos anos 90 houve importantes avanços no âmbito do desenvolvimento local - a agenda de reformas no plano federal foi caracteristicamente não-urbana, nos termos em

que os projetos urbanos são classificados no Brasil<sup>1</sup>. A ausência de “proteção constitucional” para os programas metropolitanos tal como existe para as áreas da educação (FUNDEF), da saúde (transferências federais através da sistemática do Sistema Único de Saúde) e da qualificação profissional (Fundo de Amparo ao Trabalhador), torna os programas urbanos vulneráveis à conjuntura fiscal do governo federal. De fato, ao contrário da área urbano-metropolitana em relação à qual se pode observar com clareza a ausência de uma política nacional, os programas na área de atenção à saúde, educação e formação profissional foram objeto de uma estratégia política federal consistente. Já no âmbito do desenvolvimento urbano-metropolitano a União não colocou em prática mecanismos de indução que garantissem a adesão das entidades sub-nacionais a programas nessa área (Melo, 2004).

Parte dessa dificuldade em angariar investimentos federais pode ser explicada pela baixa representação política das Regiões Metropolitanas. Segundo Ribeiro e Rojas, o paradoxo verificado entre a importância das Regiões Metropolitanas para País e o tratamento marginal conferido ao tema no Congresso, embora perverso, é passível de explicação. Estudos do INCT Observatório das Metrôpoles identificam dois sérios desincentivos à inserção na agenda política da temática metropolitana – ambos associados a características do nosso sistema de representação. Por um lado, as regiões metropolitanas elegem menos deputados do que deveriam, em detrimento das áreas atrasadas ou dos grotões. Por outro lado, o que identificamos como “bancada metropolitana” se trata em sua grande maioria de deputados com

---

1 São considerados como tipicamente urbanos os serviços de habitação, transportes, saneamento, entre outros.

base localizada em um único município ou, mais grave, áreas ainda mais reduzidas. Embora metropolitanos, de fato, são paroquiais na origem e no destino. Favorecem na ação legislativa benefícios desagregados para suas bases e desconhecem a temática da metrópole (Ribeiro & Rojas, 2012).

Além dos constrangimentos acima mencionados, para Abrucio a gestão metropolitana no Brasil enfrentaria, ainda, três outros grandes desafios.

O primeiro deles tem a ver com o fato de que as experiências de cooperações federativas, sejam elas no âmbito das regiões metropolitanas, sejam elas no âmbito dos consórcios e afins, são bastante heterogêneas e ainda incipientes, encontrando-se longe da necessária consolidação institucional.

O segundo desafio refere-se à ausência de um arranjo institucional intergovernamental, de cooperação federativa, para que a gestão das regiões metropolitanas, com participação do governo federal. A implementação desse arranjo é fundamental para que se produzam bons resultados. No Brasil, desde a Constituição de 1988, pouco se fez para o fortalecimento dos arranjos federativos. Vigora, hoje, no país um federalismo compartimentalizado, onde prevalece a competição e a não cooperação entre os municípios, os estados e a União. Ao frágil entrelaçamento institucional entre níveis de governo soma-se a segmentação inerente às políticas setoriais, aumentando os entraves à cooperação intergovernamental.

O terceiro desafio a ser enfrentado refere-se a crença bem intencionada, porém ingênua, quando não perversa, que se instalou no país desde a Constituição de 1988: os municípios resolveriam sozinhos seus problemas

de políticas públicas, bastando que para isso lhes fossem repassados poder e recursos para tal. Nas federações tais como a brasileira, essa proposição é falsa em termos econômicos, sociais e no âmbito das instituições e da competição política local. Os governos municipais, na sua maioria, não dispõem de recursos financeiros e de capital humano ou social. Assim, ao se propugnar a cooperação federativa é preciso se ter clara a distinção dos papéis a serem desempenhados pelo governo federal e pelos governos estaduais (Abrucio, 2004).

Parece haver entre os estudiosos do tema um virtual consenso sobre a necessidade de uma postura mais integrada e cooperativa entre os entes federativos, de forma que estados e a União formulem e implementem políticas juntamente com os municípios. Nesse sentido, o papel dos governos estaduais brasileiros deveria ser revisto, uma vez que têm atuado principalmente como intermediários e distribuidores recursos, pouco compartilhando suas decisões com os municípios.

Assim, embora possa ser reconhecido o fato de que a descentralização de recursos financeiros, organizacionais e políticos para os municípios produziu benefícios importantes, dentre os quais um maior empreendedorismo, também resultou em efeitos perversos importantes. Dentre esses efeitos, como bem coloca Marcus André, estão a competição fiscal, o neolocalismo e as dificuldades adicionais de coordenação interinstitucional. Sem dúvida, o neolocalismo dos anos 90 deslegitimou o planejamento metropolitano, então considerado como prática autoritária, e produziu uma agenda pública local ancorada no princípio de que todos (ou quase todos) os problemas podem ser resolvidos localmente (Melo, 2004).

Em uma situação desse tipo, fica evidente a importância da gestão de uma política metropolitana federal a ser pactuada, inicialmente, entre os diversos Ministérios e agências de vocação metropolitana e, posteriormente, com o Congresso Nacional. Esse esforço poderia resultar no início de novas atividades de regulação e de linhas de investimento federais permanentes, uma vez que transferências pontuais de recursos - tal como ocorreu nos momentos em que a União investiu nessas áreas a partir dos anos 90 - não são capazes de garantir a implementação de projetos nas áreas de saneamento, habitação, transporte entre outras que, necessariamente, exigem planejamento e investimentos públicos de longo prazo (Azevedo & Mares Guia, 2004).

Acredita-se, ainda, que os incentivos seletivos por meio de políticas e programas federais financeiramente atraentes seriam instrumento fundamental para o enfrentamento das dificuldades na ação cooperativa exigida na implementação de projetos nas regiões metropolitanas e aglomerados urbanos. Os governos municipais e estaduais seriam motivados a aderir — por meio de diferentes formatos institucionais e aportes de recursos próprios — a um ciclo virtuoso de cooperação e intervenção articulada envolvendo os três níveis de governo. Em suma, o que se busca é a construção de uma política metropolitana de “soma positiva” onde todos os atores envolvidos, em especial a população-alvo, sejam beneficiados.

Propostas, como as que propõem a transformação das áreas metropolitanas conurbadas em um único grande município metropolitano (Maciel, 1985), ou, de forma mais sofisticada, que defendem uma institucionalização específica para os municípios das regiões metropolitanas “vís-a-vís” aos demais (Gouvêa, 2005),

como forma de permitir gestões metropolitana mais eficientes são , no mínimo, de duvidosa aposta institucional. Ainda que apresentem interesse acadêmico, ou seja, independente da rica polêmica envolvendo os possíveis impactos positivos esperados, bem como os diversos “efeitos perversos” não esperados (e não negligenciáveis), essa sugestões de “arranjos institucionais” possuem o vício de origem de apresentarem baixíssimas possibilidades de viabilidade política, tendo em vista as especificidades do federalismo brasileiro como , por exemplo, o peso do papel dos municípios enquanto entes federativos plenos. Não caberia, no contexto desse artigo, discutir como o nosso sistema político, eleitoral e partidário, também, conspiram contra formatos institucionais desse tipo.

Nesse sentido, além das políticas de incentivos seletivos mencionadas anteriormente, parece mais promissor apostar em uma cesta de instrumentos legais, de menor resistência política para serem aprovados, que facilitem diferentes tipos de aprimoramentos incrementais no federalismo brasileiro. Assim, como a legislação que regulamenta a “parceria público- privada”, a institucionalização de regras que facilitem e permitam acordos mais estáveis e duradouras entre diferentes agências governamentais de vocação urbana - pertencentes ao mesmo ou a diferentes níveis de governo - envolvendo, inclusive, entidades representativas da sociedade organizada, parece ser uma das alternativas de avanço.

Por fim, mesmo correndo o risco de ser redundante, deve ser ressaltado que devido às interfaces das diferentes políticas públicas, as transformações institucionais no âmbito metropolitano não podem ser dissociadas do processo de reforma do Estado no Brasil e das prioridades da agendas do Governo federal.

A partir da criação do Ministério das Cidades no primeiro ano do governo Lula, um cenário baseado na aproximação institucional da política urbana (lato sensu), habitacional, de saneamento e de transporte, com características de políticas regulatórias centralizadas, buscando envolver as três esferas de governo, possibilitou avanços significativos nos primeiros trinta meses de governo. Ressalte-se que a proposta do Ministério das Cidades apresenta desde o início do governo apoio de atores relevantes: possuía defensores nas burocracias estaduais (Associação Brasileira de Cohab; Fórum Nacional de Secretários de Habitação) e em setores organizados da população civil (Fórum Nacional de Reforma Urbana, Movimento Nacional de Luta pela Moradia, Frente Nacional do Saneamento, movimentos voltados para transporte público urbano de passageiros, além de redes voltadas para equacionar a governança metropolitana), estes últimos aliados de longa data dos partidos hegemônicos na coalizão governamental e, portanto, com poder de pressão não desprezível sobre a atual administração federal.

O Ministério dirigido inicialmente por Olívio Dutra, tendo como secretária executiva Ermínia Maricato, conseguiu recrutar – tanto nos quadros efetivos da Administração federal quanto nos de outras instituições públicas e universidades do país – uma equipe extremamente qualificada. Apesar das idiosincrasias das diferentes áreas e de fricções decorrentes das especificidades das lideranças das diversas diretorias, a cúpula ministerial, por meio de um trabalho de coordenação interna – apoiado por inúmeros seminários envolvendo entidades da sociedade organizada de vocação urbana, especialistas e consultores de diversas tendências –, logrou aparar arestas e

avançar em propostas de regulação de políticas essenciais para as cidades brasileiras. Além disso, percebendo que muitas dessas políticas transcendiam o Ministério, buscou--se envolver não só outras agências e Ministérios que apresentavam fortes interfaces com as ações em curso, como também integrar outros níveis de governo, sempre com a participação dos diferentes movimentos urbanos.

Apesar das dificuldades enfrentadas pela Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, que se propunha envolver os três âmbitos de governo, com o pressuposto de uma relação federativa de cooperação – ainda longe de ser uma realidade –, o Ministério das Cidades, por sua atuação nos primeiros 30 meses da gestão de Olívio Dutra, não merece a qualificação de inoperante, como tentou caracterizá-lo parte da mídia e de setores dos partidos aliados do próprio governo.

A citada administração priorizou o enfrentamento de políticas regulatórias, extremamente estratégicas a médio e longo prazo para melhorar a qualidade de vida e conferir maior justiça social no processo de crescimento das cidades brasileiras, mas que não poderiam guardar uma relação simétrica com o calendário político e eleitoral de curto prazo. Além disso, mesmo os avanços de ações concretas na área de habitação e saneamento não foram devidamente capitalizados pelo governo. A explicação para esses fatos pode ser debitada à relutância do governo em priorizar as atividades normativas do Ministério, em relação às demais políticas sociais de maior demanda popular e impacto direto no dia-a-dia da população (bolsa família, bolsa de estudos, médico de família, entre outras), especialmente em um momento de crise política.

A segunda Administração do Ministério, a cargo de um partido conservador da base do governo, manteve formalmente a maioria dos programas elaborados anteriormente priorizando, entretanto, políticas distributivas tradicionais em parcerias com as prefeituras. O papel interveniente da Caixa Econômica Federal tem sido responsável por uma postura modernizadora em relação à implementação das políticas do Ministério, colocando limites e mitigando ações explicitamente clientelistas.

Nesse contexto, de final do primeiro mandato do Governo Lula, as possibilidades de iniciativas para o aprofundamento de intervenção regulatória nas áreas metropolitanas - que nunca chegou a ser prioridade governamental – tornaram-se, ainda, mais remotas. No campo regulatório das questões urbanas *stricto sensu*, excetuando a aprovação do último governo de FHC do Estatuto das Cidades, uma das poucas exceções mais recentes foi a aprovação pelo Congresso Nacional da Política Nacional de Saneamento, mesmo sem definir se caberia ao estado ou municípios a implementação dessa política.

No governo Dilma o chamado “Presidencialismo de Coalizão” exigiu uma expansão ainda maior do número de Ministérios e de Secretárias com status de Ministério como forma de abrigar as dezenas de partidos da coalizão dominante, muito deles pouco confiáveis para gerir políticas consideradas prioritárias pelo governo. Mais uma vez o Ministério das Cidades continuou sob o controle do mesmo partido, o que levou a Presidenta vincular de fato o programa “Minha Casa Minha Vida”, um dos carros chefe do governo, ao Gabinete Civil. Evidentemente durante todo esse tempo, os técnicos do Ministério continuaram a desempenhar atividades necessárias e interessantes

vinculadas à elaboração de índices, ao incentivo de políticas participativas envolvendo estados e municípios, a publicação de pesquisas e estudos sobre as questões urbanas relevantes. Apesar disso, o afastamento do centro do poder impossibilitou colocar na Agenda de Decisão do Governo diversos “issues” urbanos e metropolitanos.

Por fim, como foi ressaltado nos últimos anos, tem crescido a taxas geométricas a criação de novas “Regiões Metropolitanas” pelas Assembleias Legislativas dos estados federados. Hoje já temos mais de cinco dezenas de “Regiões Metropolitanas” formais ou institucionalizadas, sendo que - segundo várias instituições científicas (FIBGE, Observatório das Metrôpoles, etc.) – menos de quinze delas poderiam ser tecnicamente enquadradas como “Região Metropolitana”.

Nesse contexto, a pergunta que ser enfrentada é a seguinte: Por que – mesmo sem uma política federal metropolitana que envolva e articule estados e municípios, por meio de incentivos seletivos - está ocorrendo um “boom” de novas Regiões Metropolitanas pelo Brasil afora?

Primeiramente seria preciso mencionar que essas iniciativas podem ser fruto de diferentes motivos, desde a iniciativa de um deputado estadual visando fortalecer sua base eleitoral até uma disputa de dois polos regionais, como ocorre, por exemplo, entre Maringá e Londrina, onde a região metropolitana de fato foi institucionalmente dividida em duas.

Poder-se-ia também, pensar na criação ou reforma institucional de uma região metropolitana voltada para maior interação tanto entre municípios

como entre esses e o estado federado, como estratégia de melhor enfrentar problemas regionais, que não podem ser resolvidos ou minorados, por meio de políticas públicas de apenas um ente federado.

Entre os múltiplos incentivos regionais para a institucionalização de Regiões Metropolitanas é possível, também, se referir a um possível status metropolitano. Esse pretense ou real status valorizaria a região “vis-à-vis” aos demais municípios, além de propiciar maior possibilidade de atração de investimentos (privados ou públicos) ou repasses de recursos extras do estado ou mesmo da União. Não seria, por acaso, que em alguns estados a criação de uma Região Metropolitana serviu de incentivo para a formalização de outras.

Independentemente dos diferentes motivos, quando a tendência de formalização de Regiões Metropolitanas começa a ganhar força no país há um “efeito dominó” que se alastra rapidamente, pois ninguém deseja ficar de fora. Claro que há casos extremados, mas que confirmam essa tendência. Somente a Paraíba, por exemplo, possui doze Regiões Metropolitanas, sendo que a menor delas possui apenas cerca de 80 mil habitantes. In limine, pode-se dizer que o estado é todo “metropolizado”.

Por outro lado, há também a percepção geral de que – mesmo sem uma política federal metropolitana- a União nos últimos anos tem investido fortemente nas grandes regiões metropolitanas em projetos de infraestrutura que articulam normalmente o governo federal, o e estadual e, algumas vezes, também a Prefeitura da capital (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, entre outras regiões metropolitanas). Em outras palavras, se o

governo de fato já investe consideravelmente em áreas metropolitanas, por que não realizar esses investimentos por meio de uma política que entrelace os três níveis de governo, uma vez que a médio e longo prazo os resultados positivos tenderiam a ser muito melhores para todos os atores envolvidos?

Um a resposta possível seria a de que as idiossincrasias do nosso “presidencialismo de coalisões” - em termos de governança e ganhos de curto prazo para a União – sem dúvida incentiva ações e investimentos metropolitanos “ad hoc” com os demais entes federativos, uma vez que nas políticas regulatórias englobando os três níveis de governo (por exemplo, como ocorre com o SUS) diminuiriam as margens de manobra do governo federal, além de exigir altos “custos de negociação” (politic) para a pactuação de uma nova política pública (policy) dessa envergadura.

## Bibliografia

ABRUCIO, Fernando Luis; COSTA, Valeriano M. F. Reforma do estado e o contexto federativo brasileiro. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1999.

ABRUCIO, Fernando Luiz., Professor da Fundação Getulio Vargas /SP e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo In: Seminário Internacional: "O Desafio da Gestão das Regiões Metropolitanas em Países Federativos", Seminário Internacional: Ministério das Cidades / Câmara dos Deputados, Brasília, 30 - 31 de Março 2004..

AFONSO, José Roberto Rodrigues. "Descentralização Fiscal na América Latina : estudo de caso do Brasil", Serie Política Fiscal, nº 61, CEPAL, 1994

ARRETCHE, Marta T. S. - "Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?" In Revista Brasileira de Ciências Sociais, nº 31, ano 11, junho de 1996.

ARRETCHE, Marta. "Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia", São Paulo em Perspectiva , 18(2): 17-26, 2004.

AZEVEDO, Sergio de & MARES GUIA, Virgínia Renno. Relatório de Pesquisa: "Gestão Metropolitana e Consorciamentos Intermunicipais: arranjos institucionais tradicionais e recentes".Secretaria de Programas Urbanos, Ministério das Cidades, Brasília, 2004.

AZEVEDO, S. de; MARES GUIA, V. R. Federalismo, atores e arranjos cooperativos nas Regiões Metropolitanas: possibilidades e limites para a inovação institucional. In: RIBEIRO, L. C. de Q.; SANTOS JUNIOR, O. (Org.) As metrópoles e a questão social brasileira. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2007.

AZEVEDO, Sérgio de. & MELO, Marcus André de. "A política da reforma tributária: federalismo e mudança constitucional", Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 12 nº 35 Outubro 1997.

AZEVEDO, Sérgio de; MARES GUIA, Virgínia Rennó dos. Relatório de pesquisa: Gestão metropolitana e consorciamentos intermunicipais: arranjos institucionais tradicionais e recentes. Brasília: Secretaria de Programas Urbanos, Ministério das Cidades, 2004.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, Brasília, 1988.

COASE, Ronald H. "The Problem of Social Cost". *Journal of Law and Economics, Review* 82: 713-719; 1960.

DAIN, Sulamis. "Visões Equivocadas de uma Reforma Prematura". In: AFFONSO, Rui de Brito A. & SILVA, Pedro Luiz Barros. *Federalismo no Brasil: reforma tributária e federação*, São Paulo, Ed. UNESP/ FUNDAP, 1995.

DORNELLES, Francisco, "O Sistema Tributário Paralelo", *mim*, Brasília, 25/02/96.

FIBGE, Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, *Anuário Estatístico*, 2002.

FERNANDES, Edésio. "Apresentação". In: GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. *A questão metropolitana no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

FJP – Fundação João Pinheiro. *A reforma do Estado e as políticas urbanas – descentralização administrativa e metropolização da pobreza*. Relatório de Pesquisa financiada pela CAPES, 1999. Datilografado.

GOUVÊA, Ronaldo G. *A questão metropolitana no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005

LORDELLO, Diogo. "A experiência Internacional em Gestão Metropolitana". in Cardoso, Elizabeth Dezouart e Zveibil, Victor Zaluar (orgs). *Gestão Metropolitana: experiências e novas perspectivas*. IBAM, Rio de Janeiro, 1996

MACIEL, Eliane Cruxên Barros de Almeida. "Região metropolitana e poder". Belo Horizonte, UFMG, 1985. 160p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, 1985.

MARES GUIA, Virginia Rennó dos. *O Controle do Processo de Parcelamento do Solo e a Expansão Urbana na Região Metropolitana de Belo Horizonte*. Dissertação de Mestrado em Sociologia e Antropologia. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG. Belo Horizonte, 1994.

MARICATO, Ermínia. *Metrópole na Periferia do Capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo, Editora Hucitec, 1996.

MARQUES, Eduardo & ARRETCHE, Marta CADERNO CRH, Salvador, n. 39, p. 55-81, jul./dez. 2003.

MELO, Marcus André de & AZEVEDO, Sérgio de. "O processo decisório da reforma tributária e da previdência social : período de 1994 a 1998". Brasília: Ed. ENAP, 1998.

MELO, Marcus André, Professor da Universidade Federal de Pernambuco. In: Seminário Internacional: "O Desafio da Gestão das Regiões Metropolitanas em Países Federativos", Ministério das Cidades / Câmara dos Deputados, Brasília, 30 - 31 de Março 2004.

MINISTÉRIO DAS CIDADES, Secretaria de Programas Urbanos, Relatório de Pesquisa AZEVEDO, S. & MARES GUIA, V, "Eficácia da Gestão Metropolitana e Consorciamentos Intermunicipais: arranjos institucionais tradicionais e recentes", Governo Federal, Convênio PNU:Habitare Brasil / Banco Interamericano de Desenvolvimento, Brasília, 2005.

MOURA, Rosa. Pesquisadora do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social-IPARDES . In: Seminário Internacional: "O Desafio da Gestão das Regiões Metropolitanas em Países Federativos", Ministério das Cidades / Câmara dos Deputados, Brasília, 30 - 31 de Março 2004.

OLSON, M.. Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorship. New

PACHECO, Regina S. "Gestão metropolitana no Brasil: arranjos institucionais em debate" in ROLNIK, Raquel. A Cidade e a Lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo, Studio Nobel / FAPESP, 1997.

PETERS, B. Guy. The Politics of Taxation: a comparative perspective. Cambridge,

PIANCASTELLI, Marcelo. Diretor de Estudos Regionais e Urbanos do Instituto de Pesquisa Urbana Aplicada, IPEA, In: Seminário Internacional: "O Desafio da Gestão das Regiões Metropolitanas em Países Federativos", Ministério das Cidades / Câmara dos Deputados, Brasília, 30 - 31 de Março 2004.

REZENDE, Fernando. "O financiamento das áreas metropolitanas no Brasil: obstáculos políticos, institucionais e jurídicos e novas propostas para melhorar a coordenação". Seminário Internacional "O Desafio da Gestão das Regiões Metropolitanas em Países Periféricos" promovido pela Câmara dos Deputados e Governo Federal, Brasília, 30 e 31 de março de 2004.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. Professor Titular do IPPUR / UFRJ. In: Seminário Internacional: "O Desafio da Gestão das Regiões Metropolitanas em Países Federativos", Ministério das Cidades / Câmara dos Deputados, Brasília, 30 - 31 de Março 2004.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Q, "Estado da Arte da Pesquisa: estratégias teórico-metodológicas para uma síntese comparativa das transformações das metrópoles." Observatório das Metrópoles/ INCT" Rio de Janeiro, 2012

RIBEIRO Luiz Cesar Q. & ROJAS, Nelson de C. Metrópoles brasileiras: ausência de agenda política, ausência de representação, Observatório das Metrópoles, INCT, Rio de Janeiro, 2012.

ROJAS, Nelson de Carvalho. Geografia política das eleições congressuais: adinâmica da representação das áreas urbanas e metropolitanas do Brasil. In: AZEVEDO.S & RIBEIRO, L.C.Q. & SANTOS JUNIOR, O. A. (Orgs). Cultura Política, Cidadania e Voto: os desafios da gestão metropolitana. Rio de Janeiro, Letra Capital, 2012.

ROJAS, Nelson de Carvalho & CORRÊA Felipe Souza. É possível o paroquialismo metropolitano? Organização socioespacial metropolitana e a competitividade por votos nas eleições proporcionais na RMRJ.. In: AZEVEDO.S & RIBEIRO, L.C.Q. & SANTOS JUNIOR, O. A. (Orgs). Cultura Política, Cidadania e Voto: os desafios da gestão metropolitana. Rio de Janeiro, Letra Capital, 2012.

ROSA, José Rui G. " Impacto Financeiro da Reforma Tributária nos Recursos Disponíveis da União, Estados e Municípios. In: PISCITELLI, Roberto Bocaccio (org.) O Sistema Tributário na Nova Constituição; da crise financeira às perspectivas com o novo sistema. Brasília Editora, UnB, 1989..

SEMINÁRIO Internacional sobre as Regiões Metropolitanas, Promoção Governo Federal/Câmara dos Deputados. Brasília, mar. 2004.





### **Luiz Gonzaga da Silva (Gegê)**

Movimento de Moradia do Centro (MMC) e Central de Movimentos Populares (CMP).

### **Reforma Urbana.**

**CONJUNTURA:** Dificilmente se fala sobre a reforma urbana sem se falar da questão conjuntural. As manifestações de junho e julho, que em um grau de menor escala continuam acontecendo em alguns estados brasileiros, colocaram o país num novo patamar de discussões, impondo aos governos e partidos de “esquerda”, bem como aos movimentos populares, uma profunda avaliação de métodos e políticas para levar adiante nossas propostas programáticas.

Nas manifestações de junho de 2013 predominou um “desencontro” entre massa e movimentos organizados, abrindo caminho, inclusive, para que a direita se aproveitasse, aqui e ali, das passeatas, infiltrando agentes fascistas e provocadores e até colocar de forma “submarina” propostas que nada têm a ver com o núcleo central dos protestos, que é a luta pela reforma urbana e todo o programa e políticas públicas que lhe são intrínsecas: mobilidade, moradia digna, saúde e educação públicas de qualidade, enfim, o direito às cidades como também o direito à vida!

Pela ação das massas no meio urbano, os antagonismos provocados por um capitalismo senil foram colocados no centro da conjuntura política do país, apontando claramente para uma agenda transformadora, de reformas estruturais, onde os recursos públicos sejam direcionados para atender às necessidades básicas da população e fortalecendo uma estratégica de nação soberana e socialista.

As grandes regiões metropolitanas do país têm ficado insustentáveis. A construção das cidades, com o adensamento populacional e dos equipamentos públicos, representaram um progresso histórico nas relações humanas, sociais e culturais, tão deprimidas no período feudal. No entanto, o sistema capitalista, limitado por ter como pilar a propriedade privada e a exploração do trabalhador, não dá conta de vencer os desafios históricos colocados nos grandes conglomerados urbanos, onde a questão do uso e ocupação do solo e as mazelas da especulação imobiliária excluem milhões de viver e morar dignamente e inviabilizam qualquer tipo de planejamento urbano propiciando cada vez mais a possibilidade de se perder o controle do crescimento das nossas matas virgens.

Por outro lado, a priorização das obras da Copa do Mundo foram amplamente rechaçadas pela população. Os gastos exorbitantes para a construção dos estádios, a submissão à FIFA e a clara possibilidade de ociosidade desses equipamentos no pós-Copa, vêm sendo cobrados constantemente pela população junto aos governos nacional e locais.

Os movimentos populares e particularmente a CMP (Central de Movimentos Populares do Brasil), como referência principal dos movimentos populares, veem como necessários abraçar duas posturas políticas fundamentais: primeiro, rechaçar qualquer tentativa de aproveitamento por parte da direita diante da conjuntura de crise (que na verdade é a crise deles, como representantes do sistema capitalista) e, segundo, reafirmar a autonomia dos movimentos populares em relação aos governos que, embora mesmo se colocando à esquerda, acabam se enredando no funcionamento de um Estado cujo código genético foi programado para servir aos representantes dos capitalistas, detentores de grandes fortunas, enfim, à elite parasita da sociedade. Em resumo, a CMP se opõe a governos que se propõem a “administrar a crise do capitalismo!”.

Construir um norte político-programático é o desafio que os segmentos democrático-populares e socialistas da sociedade têm pela frente. Estão cada vez mais inaceitáveis e indefensáveis as justificativas para que governos de esquerda fiquem a reboque dos projetos da burguesia independentemente dela ser nacional ou internacional. É possível constatar, inclusive, que alguns governos que se colocam como “esquerda” manifestam clara ilusão com esses projetos. A postura dos banqueiros, grandes empresários e agro-empresários

é de acumular capital sobre a proteção de governos progressistas, na medida em que esses governos sirvam de muro de contenção das massas. Frente a qualquer instabilidade, certamente deixarão “na chuva” esses mesmos governos “aliados”. Isso ficou evidenciado mais uma vez na conduta da grande mídia frente aos protestos de junho.

De outra parte, a mobilização de 11 de julho mostrou que é imprescindível fortalecer a frente de Movimentos Populares, Sindicatos e Movimentos do Campo, para construir um salto de qualidade no processo. Superar a fragmentação programática e cimentar a unidade política são questões que estão colocadas no balanço do “11 de julho”, quando as manifestações foram quantitativamente, sem sombra de dúvidas, bem menores que as de junho, puxadas pelo MPL, VEM PRA RUA, etc. mas, qualitativamente, tiveram a mesma importância ou foram até mais importantes politicamente e, mais à frente, todos, por uma necessidade colocada pela luta-de-classe, vão se encontrar num movimento único, com ampla base de classe e popular, unindo cidade e campo, para avançar para as transformações sociais e estruturais.

Reafirmando a bandeira da luta por um outro mundo, melhor e diferente, capaz de promover mudança na vida de quem vive hoje nos submundos é que reafirmo a bandeira PELO SOCIALISMO.

A necessidade de um Plebiscito como tática de garantia para uma profunda reforma urbana, agrária, tributária, política e por que não pela reforma estrutural, e principalmente a reforma do Judiciário, que se mostra sempre como o poder mais conservador da República.

O programa Minha Casa, Minha Vida do governo federal, lançado no ano de 2006, foi incapaz de se mostrar como um programa não só de construção de uma maior quantidade de novas unidades habitacionais e sim como um programa da construção de novas casas e com isso a luta pela reforma urbana, mais uma vez, fica fora da página da construção de uma política pública que há tantos anos se espera destes governantes.

A luta pela reforma urbana: a principio para muitos de nós é apenas a luta pela construção de mais novas unidades habitacionais, o que de fato não o é. Precisamos morar com dignidade - todo e qualquer cidadão tem como direito. Porém, a reforma urbana é como se você estivesse saindo do fogo e entrando em um mar de rosas, onde passamos a ter outra cidade, uma cidade que garante a dignidade de todos os seres humanos.

Segundo o próprio Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas(IBGE), até o ano de 2024 a maior cidade do país, que é a cidade de São Paulo, precisa de mais de 740 mil unidades habitacionais (casas). Quando, de fato, no último censo foram encontradas cerca de 107 mil unidades habitacionais fechadas, ociosas, sem cumprirem a função social da propriedade. E por que tudo isso? Será que não tem quem queira ocupá-las (morar nelas) ou há quem esteja apostando muito mais na especulação imobiliária?

Sabemos que estão à disposição da especulação imobiliária cerca de 290 mil unidades habitacionais que, além de não cumprirem a função social da propriedade, emporcalham a visão de quem transita pelas ruas das cidades. Se temos uma oferta que chega a quase o dobro do déficit habitacional, segundo

a professora e urbanista Raquel Rolnik, atual relatora da organização das Nações Unidas (ONU), por que não se resolve o problema habitacional neste país, neste estado ou mesmo nesta cidade (município)? Ora, como já disse antes, a falta de compromisso com a classe trabalhadora é muito grande e ela será a eterna pagadora desta dívida social, tudo pela falta de quem tem a responsabilidade social como um princípio.

Outro grande problema que enfrentamos hoje nesta luta é a falta de proteção ao meio ambiente, o que faz com que grande parte de nossa fauna e a flora sejam completamente destruídas sem nenhuma forma de conservação. As nossas represas (que são os nossos reservatórios de água potável) não são como deveriam ser, preservadas e conservadas limpas e com uma vigilância sanitária constante. Muito pelo contrário, hoje elas servem muito mais como de desovas de carros roubados e cadáveres jogados ao longo do seu leito do que como reservatórios de água potável.

Mas, afinal de contas, de quem é a responsabilidade de proteger estes espaços, dar continuidade de vida? Não é do poder público? E por que não o faz? Exatamente porque não tem compromisso com a vida da humanidade. Mas também não podemos só cobrar dos governos, devemos também fazer a nossa parte, preocupando-nos com consciência do povo. Mas há uma outra questão que me preocupa muito: é ver muita gente só pensando no hoje e nunca no amanhã, pensando somente em ganhar mais grana e daí a reforma urbana ficará para o segundo plano.

A luta pela reforma urbana vem de anos e atravessará outros milhares de anos, se o próprio povo não tomar consciência e assumir para si este bastião. São

raríssimas as organizações que estão à frente desta luta e que têm esta mesma preocupação da preservação do meio ambiente, até porque varias destas organizações existentes hoje lutam exclusivamente pela construção de mais casas, como se na realidade o nosso povo só necessite de mais construção de casas. Na verdade necessitamos de moradias dignas onde cada uma das famílias possa viver com dignidade, tendo sua privacidade respeitada, e não só dos adultos como também das crianças. Infelizmente ainda vivemos, neste país, em pequenos casebres onde em até 10 metros quadrados sobrevive um casal que, muitas vezes, tem até cinco filhos. Dai a pergunta: que privacidade existe nesta família vivendo desta forma? No meu entender nenhuma.

Os rios que atravessam as cidades são hoje uns verdadeiros esgotos a céus abertos. Haja vista aqui na cidade de São Paulo, rios que poderiam estar promovendo o direito de viver com dignidade são hoje corredeiras de toneladas de esgotos, mas como a vida para muitos destes governantes, representantes do sistema capitalista ou mesmo ex-governantes, não tem nem um valor, observamos toda essa falta de valorização a partir do acompanhamento de como vem sendo tratado os rios da cidade de São Paulo (Rio Tamanduateí, que deságua as suas sujeiras dentro de outro rio, o Tietê, que deve ser um dos maiores do mundo e que até poucos anos atrás, em 1974, quando cheguei em São Paulo, ainda era possível em várias partes tomar um banho depois de se bater uma peladinha futebolística; no rio Pinheiros, mesmo com toda a sua imundice, é possível perceber que há tentativas de seres vivos ao longo do seu leito, pois, de tempos em tempos, encontra-se alguns filhotes de jacaré e ou outros animais selvagens).

## A agenda da Reforma Urbana

Um olhar sobre as políticas urbanas no Brasil, que envolvem desde as políticas habitacionais, a regularização fundiária, o saneamento ambiental, o transporte e a mobilidade, não deixa dúvidas a respeito das significativas transformações que estas vêm passando nos últimos anos. E que as mesmas correm em duas direções: uma na direção do aprofundamento do processo descentralizador, que teve início na reforma constitucional de 1988, e a segunda com a implementação da agenda dos movimentos sociais, que obrigou o governo federal a pautar esse debate na sua agenda. Pode até não aprofundar ou levar a sério no seu dia a dia, mas estar pautada e ninguém a tirará da pauta, a não ser que venha a acontecer de fato uma verdadeira reforma urbana neste país.

Mas quero aqui aproveitar para aprofundar neste debate a questão da reforma urbana como muitos e muitas que entre nós não conseguem fazer, daí não sei se pela falta de consciência ou mesmo se pela falta não enxergar a importância de se ter a reforma urbana juntamente a tão sonhada a reforma agrária, e até mesmo por poucos bem debatida, ou será que não é a falta de se ver diante da importância de ser solidário a esta tão importante luta que costumo muito dizer que sem reforma agrária não haverá a reforma urbana, disso não tenho nenhuma sombra de dúvida, que estas duas reformas são necessárias e que acontecerão juntas.

Em um curto período, nos últimos 12 anos, fomos capazes de aprovar o Estatuto das Cidades através de nossas lutas, no ano de 2001, e com a eleição a presidente da república de Luiz Inácio Lula da Silva, no

ano 2003, de criar o Ministério das Cidades, implementado nesse mesmo ano. Daí dá para se perceber que temos mudanças que há anos não tivemos historicamente, porém também é necessário dizer que de fato aconteceram estas conquistas, mas estamos muito aquém do tamanho das necessidades vivida pelo povo brasileiro.

Neste mesmo período estamos enfrentando muitas dificuldades em setores de grande importância na vida cotidiana do povo brasileiro, como por exemplo: na saúde, na educação, na assistência social, na política ambiental, na questão da violência nas regiões periféricas e, principalmente, na questão habitacional onde os problemas são muitos maiores.

Outra questão que vejo, e que estamos muito longe de sermos exemplo para qualquer lugar no mundo: é a questão do controle social. No meu entender não basta estarmos nos conselhos; é necessário que estes sejam de fato realmente representantes e não só mera formalidade como os são em sua grande maioria. Estes não são deliberativos e sim indicativos e, com isso, as decisões de grande importância para que possamos fazer avançar rumo à transformação social não saem do papel. Isso não só no governo Federal, mas nos governos estaduais e principalmente os conselhos municipais. Mesmo em municípios em que os partidos de esquerda estão à frente dos governos estas questões são gritantes, cada governo fica ao seu bel prazer na implementação ou não destas questões que deveriam ser automaticamente implementadas. E isso até mesmo em alguns governos que reivindicam serem de esquerda, mas se o fossem teriam que cumprir com o papel transformador do estado selvagem, e não como meros propagadores e vendedor das falsas ilusões.

Em estados e municípios, onde quem está à frente destes governos são aqueles que historicamente nunca tiveram nenhum compromisso com estas questões mínimas, mas necessárias para a sobrevivência da população e que se possa implementar a proposta da reforma urbana, as coisas são muito mais difíceis, cada um aplica a política que a ele melhor convier.

Sem gestões participativas garantindo que os verdadeiros lutadores e lutadoras, do povo estejam na liderança de qualquer processo aglutinador não seremos capazes de realizar qualquer tipo de mudanças com o aprofundamento no cotidiano de nossas vidas, onde a miséria não seja o cotidiano da vida de quem tanto produz a beleza e riqueza deste país como também do mundo. Daí a importância da participação das organizações historicamente reconhecidas na luta por melhores condições de vida, na luta por um mundo diferente e possível, onde as mazelas do sistema capitalista sejam superadas pelo direito à vida digna que todo ser humano tem pela frente, viver com dignidade respeitando principalmente a mãe natureza, onde as posturas medíocres e conservadoras venham a ser suplantadas para sempre, onde nenhum homem possa ser explorado por outro homem, é este mundo que sonhamos e teremos que lutar até que este dia possa chegar de fato.

Com a criação do Ministério das Cidades no ano de 2003, inicialmente conduzido por Olívio Dutra, os nossos sonhos pareciam que seriam de fato realizados. Percebíamos que seria possível avançar nas questões em que, antes, nada acontecia, porém com a inversão de prioridade do presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, sentimos que as coisas começaram a patinar, de forma que até mesmo a função para qual foi criado o Ministério

das Cidades hoje se percebe que ele é muito mais um balcão de negócios do que uma ferramenta de aplicação da política tão sonhada antes por nós. E é por isso que estamos vendo que a reforma urbana não chega a sair do papel - e olhe lá se ao menos no papel ela estiver. A realização das conferências das cidades, sejam elas a nível federal, estadual e municipal, são de grande importância na vida das cidades, como também de todas e de todos, porém elas precisam ter como prioridade a questão da reforma urbana, aí sim, mas se for apenas para cumprir tabela, como temos observado, daí estaremos nadando na contra mão da história, navegando a esmo sem destino e, com isso, só gastando o que não é meu e sim dinheiro público.

### **Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS**

Com a aprovação do Fundo Nacional de Interesse Social - FNHIS e o mesmo sendo subscrito, nada mais nada menos, por um milhão de assinaturas e apresentado em 1991 ao congresso nacional brasileiro, quando naquele momento o então presidente da república Collor de Mello recebeu uma comissão de representantes destas assinaturas, foi um momento histórico, isto porque pela primeira vez na história do país uma comissão de representantes dessa luta seria recebida por um presidente da república. A luta só estava começando e levou, ao menos, no mínimo uns 10 anos para vir a ser aprovado. Fizemos algumas idas e vindas por este Brasil afora batendo de porta em porta nos gabinetes dos deputados federais no congresso nacional, no Senado. Foram longas caminhadas, porém avaliamos que demos passos qualitativos e quantitativos naquele momento. Mas os entraves logo vieram. Nesse decorrer tivemos o processo do FORA COLLOR. E, após mais de dez anos de tramitação

no congresso, foi transformado no projeto de lei 2710/1992 e mesmo obtendo unanimidade no transcorrer destes anos, todos de 1997 à 2001, é ai que o mesmo vem a ser aprovado, mas mesmo assim só no ano de 2005 é que foi sancionado pelo então presidente Lula. É muito triste isso, não? Mais de 10 anos à espera de uma questão que é não pra mim e nem menos pra você, mas sim para o bem de uma nação. Termos que ficar mendigando nas portas dos gabinetes dos deputados e senadores, como se fosse uma questão meramente individual. É de fato uma grande conquista. Mas não podemos deixar de dizer que ainda falta muito a ser feito pela reforma urbana por esse Brasil afora, até porque ainda não a conquistamos. Com a criação do FNHIS e com o objetivo de viabilizar a produção da moradia digna para a população de mais baixa renda e financiada pela Caixa Econômica Federal (C.E.F.) e operacionalizadas por meio das cooperativas de trabalhadores e como também pelos Mutirões, em sistema de auto-gestão e sem nenhum interesse de nos tornarmos novos empreendedores no comercio da construção civil, ou com o fim de se ganhar muito dinheiro nas costas mais uma vez da classe trabalhadora.

No Brasil, quando se fala em beneficiar o povo pobre tudo se torna muito mais difícil. Infelizmente as coisas são sempre assim, principalmente quando se fala beneficiar os menos favorecidos, a burocracia que está aí serve muito bem pra isso: travar o avanço das possibilidades de pequenas conquistas, porém quando é ao contrario nada de dificuldades, e aí, muito pelo contrário, tudo torna-se muito mais fácil. Com a regulamentação, no ano de 2006, do sistema, se institui o Conselho Gestor do Fundo de Habitação de Interesse Social e isso só depois de um ano de aprovação do Fundo.

Ao ser apresentada pelas entidades nacionais (CMP, CONAM, MNLM e UNMP) uma demanda que na minha avaliação um pouco alta e sem nem uma credibilidade por parte dos técnicos dos governos federal, estaduais e municipais é daí que se cria um programa que na minha avaliação foi muito ruim de ser implementado que foi Programa Crédito Solidário, e que veio a ser apelidado de crédito solitário. Não poderia ser diferente os técnicos dos governos todos: quando não se faziam de desentendidos, faziam de conta que não estavam nos entendendo, e foram poucos os movimentos filiados a estas entidades nacionais que conseguiram dar andamento a algumas poucas unidades habitacionais.

### **Criação do Ministério das Cidades**

Com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, se dá início ao processo de elaboração de uma nova política habitacional que, desde o falecimento do BNH, nunca mais no Brasil tínhamos uma política que pensasse na população de mais baixa renda, ao contrario, sempre a classe dominante se esbanjando na riqueza por conta da especulação imobiliária. Até então, nos últimos anos, neste país, não se pensava que existia uma gama muito alta de pessoas que, por aí afora, não tem a menor condição entrar na concorrência do sistema financeiro imobiliário, isto falando de nós, o povo pobre. No ano de 2006 é lançado o Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV) e que também logo de cara as construtoras espertamente souberam assimilar o programa e se apropriaram do mesmo e, mais uma vez, os que ao longo dos anos vivem nas beiras dos córregos, nas palafitas, quando não nas beiras das estradas, como temos observado Brasil adentro, foram prejudicados. São muitos que

vivem neste país afora sem nada ou quase nada. Enquanto isso, poucos têm o controle da maioria das terras, do dinheiro em seu poder. Precisamos de uma política habitacional que esteja preocupada de uma vez por todas em eliminar o grande déficit habitacional que hoje está em torno dos 6 milhões de novas unidades habitacionais, além das que devem ser melhoradas, que já passam dos 15 milhões, e que, em sua grande maioria, hoje, já não mais têm a capacidade de cumprir com a função habitável para quem nela sobrevive. Mesmo sabendo que temos o programa Minha Casa, Minha Vida e que por conta da burocratização no sistema habitacional do próprio governo federal não conseguimos avançar de forma contundente para resolvermos de uma vez por toda esta situação calamitosa em que vive a grande maioria de nossa população. Segundo alguns institutos de pesquisas, dizem que hoje 75% da população brasileira não têm renda superior a partir dos três salários mínimos e que, por conta desta mesma burocratização, o Minha Casa, Minha Vida não consegue atingir a esta grande massa dos desprotegidos e sim apenas para quem está até os 1.600,00 como se quem ganha até os 2.034,00 reais pudessem ser tratados como integrantes de classe média. Mas que classe média é essa que ganha três salários e não tem a menor condição de comprar uma unidade habitacional nos balcões das empreendedoras do mercado imobiliário? E mesmo que realmente fossem deste setor que muitos e muitas os chamam de classe média, que pra mim ela não existe enquanto classe, porque não tem projeto de classe e sim como costume dizer, o que existe é um setor oscilante no meio do nosso povo, que ora está à direita, ora à esquerda e que também costume dizer que quando estão do lado da burguesia é nada mais nada menos que puxando o saco de quem tem o poder econômico, de

tentar comprar até mesmo a dignidade do povo. E quando oscilam pro lado de cá, estão vindo com a intuição e, em muitas vezes, para atrapalhar o avanço da classe trabalhadora. Temos que sair na defesa dos explorados e ao mesmo no combate daqueles que estão produzindo a exploração do homem pelo homem. E agora se criou um pequeno dispositivo que podemos acrescentar no programa Minha Casa, Minha vida entidades de 30%, nas demandas que não vão nunca resolver este vácuo, de até os três salários mínimos. Mas com esta burocratização do estado cada vez maior só temos mais problemas, a exemplo da ordem de mais áreas de mananciais, áreas de proteção sendo ocupadas pelas famílias que não mais conseguem trabalhar para pagarem os altos aluguéis e se alimentarem ao mesmo tempo. Daí surgem os problemas ambientais que são crescentes e assustadores. Sem uma política ambiental os nossos rios, morros, mangues, as palafitas e até mesmo as áreas de pastagens dos animais desaparecem e, com isso, o meio urbano tem se tornado o grande perdedor. E junto a isso o povo será sempre o grande pagador da dívida.

### **Saneamento Ambiental**

Outra reivindicação histórica das organizações que lutam pela reforma urbana é a criação da Lei Nacional de Saneamento Ambiental. No ano de 2004, o projeto passou a ser elaborado pelo comitê técnico de saneamento ambiental do Ministério das Cidades e aprovado em 2005 pelo Conselho Nacional das Cidades. Com isso a reforma urbana ganha um novo instrumento de defesa. A meu ver um grande instrumento, só que teremos que aprofundar este debate e aí não só junto aos conselheiros e conselheiras das cidades que muitos e muitas destas pessoas não têm também a compreensão da importância deste

instrumento, e como também na sociedade civil, porque esta questão passará por um grande e longo debate de formação política e ideologicamente de conscientização.

### **Política Pública de Transportes e Mobilidade**

A falta de uma Política Pública de Transporte e Mobilidade tem levado este país a uma trágica situação de vida. E com essa falta de política pública do transporte público e de qualidade é que tem se tornado cada vez mais inviável a condição de viver nas grandes, médias e pequenas cidades, o que se tem é o favorecimento do transporte individual (o carro) como foi no processo que tivemos dos IPIs. Nos falta investimento público neste setor que possa garantir que tenhamos um transporte público e de qualidade, barato. E aí não podemos ficar falando da má circulação do transporte como se as cidades fossem só isso - transporte mais transporte. Muito pelo contrário, não podemos pensar em mobilidade e esquecer que ônibus, mais ônibus, só vai nos criar cada vez dificuldades respiratórias, por conta da má conservação dos mesmos. Com isso teremos a má qualidade do ar que inspiramos no nosso dia a dia e isso não depende muito mais do tamanho das cidades em que se vive e sim de como é que ela, a cidade, tem sido tratada, e daí cada vez mais difícil está a condição da mobilidade nas ruas que, independentemente de ser um dia comum ou não, estão sempre com altos riscos de engarrafamentos constantes. Sem se falar da grande nuvem que cobre os céus com os gases tóxicos, jogados pelo grande número de carros ocupando as ruas e, em muitas vezes, com um só passageiro, no caso o motorista, é claro, a usar este como um meio de transporte. Isso pela falta de um transporte público bom, barato

e de qualidade, que seja usado pela grande maioria da população que circula na cidade. O Movimento em Defesa do Transporte Público – MDT é quem mais tem enfrentado esse debate no seu dia a dia, porém em muitas vezes não tem encontrado eco, pois a resistência é muito grande, isto porque não é um debate tão fácil de se fazer. A falta de consciência e até mesmo em nosso meio é grande, e o que mais tem predominado nesse debate tem sido cada vez mais o individualismo, cada um tem se preocupado com o debate mais próximo que é a sua demanda caseira: “tenho que resolver tudo isso comprando um carro”, que com toda certeza será mais um a se somar aos poluidores do meio ambiente. Um exemplo muito próximo, hoje, é como está vivendo o povo na cidade de Brasília, que com uma população que até pouco tempo atrás circulava com muita tranquilidade, tanto de carro como a pé mesmo, e hoje podemos dizer que já é uma das piores cidades brasileiras.

### **A luta pela Reforma Urbana como um processo transformador**

Para vários urbanistas a reforma urbana é parte da luta pela transformação social que, aliás, é um instrumento legal da luta transformadora, porém para a maioria destes intelectuais é mesmo um instrumento que tem sido usado para se ganhar dinheiro, muito dinheiro. E aí se ganha muito dinheiro e se esquece dos princípios; não se leva em conta o que deveríamos fazer para que todos vivamos com dignidade. Na luta pela reforma urbana estão na contra mão da história aqueles que não conseguem enxergar que ela é um instrumento transformador e que devemos usá-la como base para que todos que lutam por políticas públicas com participação popular se instrumentalizem com eficácia e possam fazer este processo avançar no seu

dia a dia. Que é um processo de grande importância no projeto democrático e popular e que poderia estar bem mais avançado se todos realmente, que estamos à frente dessa luta, e com a preocupação de que o povo tem que viver com dignidade e com as cidades mais humanas e dignas minimamente, mas infelizmente não tem sido assim, muito pelo contrário, esse processo tem sido cada vez mais individualizado.

### **A questão da falta de planejamento**

A falta de planejamento estratégico está ligada a uma questão estrutural de cada estado e que passa pela falta de respeito e vontade política de cada governante. Independentemente de cada ser vivo, é necessário que, em primeiro lugar, esteja a vida e nunca as questões subjetivas que o mundo capitalista nos oferece. Há alguns anos atrás o mercado imobiliário esteve muito menos aquecido que está hoje, porém já neste momento não percebo o mesmo; outro grande problema, a meu ver, é observar o mercado Imobiliário, mercado mesquinho, miserável e ao mesmo tempo muito vulnerável. É só lembrarmos de alguns poucos anos atrás, este mesmo mercado que manipulava a vida do povo nos Estados Unidos levou o país das fortalezas a um momento de tamanha insegurança que mesmo o seu próprio presidente da república, Barack Obama, foi obrigado a reconhecer esta vulnerabilidade em seu país, e não estamos falando de uma país qualquer, mas sim do próprio dono do império, do que se faz de dono do mundo, “Estados Unidos da América do Norte”.

## A questão fundiária

A questão fundiária é muito séria neste país e na cidade de São Paulo, onde as ocupações são mais constantes e veremos que até mesmo os mais conscientes, hoje, já têm ocupado áreas de proteção de mananciais, isto porque os governos não vêm fazendo a sua parte na proteção destas áreas. Com isso, cada vez mais vivemos o processo da desagregação da raça humana, como diz o poeta Gilberto Gil. Tem nos faltado a preocupação com o controle do solo urbano para que se garanta a função social da propriedade. Essa responsabilidade deveria ser da secretaria nacional de programas urbanos do Ministério das cidades. E aqui neste ponto está a questão dos despejos que para muitos são os despejos forçados, como se, por acaso, alguém seja despejado por livre e espontânea vontade. Quando se fala na palavra despejo já está implícito aí a força de alguém intrinsecamente por trás da ação, a não ser que exista em nosso meio os masoquistas que gostam de ser despejados, e eu não sabia que estes existiam, porque, pra mim, qualquer despejo é mais que forçado, as famílias chegam a perder o que já não mais tem, ou seja, perdem tudo. Não podemos cair nesta questão da fraseologia, despejo forçado e do despejo não forçado. No nosso dia a dia perdemos de vista a quantidade de famílias que são despejadas e quanto mais famílias são despejadas muito maior será o tamanho da miséria, independentemente de qual seja a região ou a cidade e ainda, por cima de tudo, seja na cidade ou no campo o sofrimento, a humilhação será sempre a mesma. Com a falta de salários justos que lhe garantam minimamente a condição para que possam pagar os seus altíssimos alugueis serão jogadas nas ruas das cidades e, muitas vezes, sem nenhuma

condição de responder pra si mesmo para onde ir ao final de sua jornada de trabalho. Não só são famílias que não estão trabalhando. Temos acompanhado despejos que, muitas vezes, trabalham na família até três pessoas. Mas e aí, de quem é a culpa de tudo isso que estamos acompanhando? É deste ou daquele governante ou da falta de políticas públicas direcionadas a evitar que pudéssemos chegar a tal ponto. E aí, mais uma vez, uma transgressão ao meio ambiente, além da agressão que foi imposta a esta ou a estas famílias que terão que se somar às demais famílias que já se encontram em regiões indevidas, ocupando áreas que, muitas vezes, são áreas de preservação do meio ambiente e por conta desta mesma situação já perdemos de vista o quanto o meio ambiente já não mais suporta tanta violência a ele imposta.

### **O falecimento do BNH**

O falecimento do BNH, criado em 1964, ano em que se instaurou a ditadura no Brasil, anos de chumbo. O BNH era um banco de segunda linha, ou seja, não operacionalizava diretamente junto ao público. Sua função era de realizar operações de crédito e gerir o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), por intermédio de bancos privados e/ou públicos e de agentes promotores, como as companhias habitacionais e as companhias de água e esgoto. O BNH não deixou de ser uma das principais instituições federais de desenvolvimento urbano da história brasileira, na qualidade de gestor do FGTS e da formulação e implementação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e do Sistema Financeiro do Saneamento (SFS). E foi extinto, por decreto presidencial, em 1986. E com o passar dos anos, desde seu fechamento, mesmo que este instrumento não tivesse tido a preocupação com as populações de

mais baixos salários, criou-se um vácuo. As camadas que vinham se beneficiando da sua produção habitacional passaram a não mais ser assistidas, não só pelo BNH, como também pelo mercado imobiliário. Nesse mesmo período, os seus salários foram sendo corroídos pelas inflações que eram altíssimas e estes passaram das camadas médias às camadas mais pobres - daí a crescente classe proletária. Não tiveram o poder de consumo de acompanhar a camada a que antes pertenciam. Por isso a importância da criação do Ministério das Cidades, mesmo ele ainda hoje não cumprindo a função para a qual criado, a de facilitar o atendimento da população de mais baixa renda.

### **As construtoras / empreiteiras**

As grandes empreiteiras são mais um dos grandes problemas, pois elas têm como praticar o controle do mercado na produção de novas unidades habitacionais, não só no Brasil como em toda América Latina, e com o mesmo foco que é o de produzir para o mesmo mercado consumista, para uma meia dúzia “a chamada classe média”. Enquanto que os mesmos que produzem a riqueza e a beleza deste país cada vez mais estão sendo jogados nas regiões menos favorecidas de políticas públicas. O abastecimento dessas cidades só nos torna muito cara a alimentação que chega a casa do trabalhador.

### **Plano Diretor: para que serve um Plano Diretor se ninguém o respeita?**

Está aqui colocada a pergunta: para que serve um Plano Diretor se ninguém o respeita e, em muitas cidades brasileiras, nem mesmo os próprios gestores públicos (prefeitos/as secretários/as e assim por diante) respeitam os seus Planos Diretores. Em geral, após a euforia que acompanha a elaboração

dos Planos Diretores, cada um se recolhe ao seu canto e a cidade continua a ser dominada pelas mesmas forças de sempre. Depois os próprios apoiadores dos Planos Diretores, os lobbies e o próprio Estado se orientam segundo interesses que o contrariam. Por exemplo, a discrepância entre a prioridade que é dada ao transporte coletivo, no papel, e ao transporte individual na prática, é notável. Mas gostaria de estar sempre lembrando esta pergunta e ao mesmo tempo a respondendo. Para que serve o Plano Diretor? “É uma lei Municipal que organiza o crescimento e o funcionamento da cidade. É no Plano que está o projeto da cidade que queremos. Ele diz quais são os objetivos a serem alcançados, em cada área da cidade e, para viabilizá-los, identifica instrumentos urbanísticos e ações estratégicas que devem ser implementadas. Ele orienta as prioridades de investimento da cidade, ou seja, indica as obras estruturais que devem ser realizadas. O Plano Diretor regulamenta os instrumentos criados pelo Estatuto das Cidades e indica em que lugares da cidade eles podem e devem ser aplicados, o que possibilita um avanço da reforma urbana.”

São tantas as perguntas que surgem e todas devem ter as suas respostas, óbvio. E quando agente fala de Plano Diretor obrigatoriamente não há como escapar, temos que falar nem que seja o mínimo possível de ESTATUTO DA CIDADE. Daí a próxima pergunta: o que é isso? É uma lei federal (lei 10.257 de junho de 2001), que regulamentou o capítulo de política urbana da Constituição de 1988. E aí, mais uma vez, criou as regras que ajudam a todos a terem o direito à cidade e isso significa ter acesso à moradia digna, rede de esgoto, água encanada e, ao mesmo tempo, lógico, potável, pois não basta ter

apenas água encanada se não é potável; luz, transporte público bom, barato e de qualidade; escolas; áreas de lazer; e, principalmente, saúde pública. O Estatuto estabelece que a prioridade deve o bom uso para a cidade, ou seja, ter uma função social como princípio.

O Plano Diretor deve estar baseado na participação popular organizada, que garanta a participação de todos, e que não haja nenhum constrangimento aos participantes. O cidadão comum, que não participa da vida ativa da política, talvez não saiba direito a serventia de um Plano Diretor e fique muito perplexo quando a imprensa começa a entrevistar governantes e especialistas (técnicos) sobre o assunto, entendendo pouco os termos técnicos e não sabendo muito bem o que é aquele monte de siglas alí, e o que aquilo tudo tem a ver com o seu cotidiano. Não raro, a complexidade da redação do Plano e dos instrumentos propostos cumpre a função de escamotear as verdadeiras intenções dos que controlam o destino da cidade. Além do mais, de nada vale a participação na elaboração do Plano Diretor se ela não é acompanhada do controle social do orçamento público e da elaboração de leis específicas, como a lei de zoneamento. A orientação dos gastos públicos e a lei de uso e ocupação do solo são usualmente mais determinantes dos rumos tomados pelas cidades, mas poucos acompanham as definições do Plano Diretor. Nesse debate sobre o que é o Plano Diretor milhares de pessoas não conseguem entender e acompanhar para que ele serve.

Ao contrário dos que estão no dia a dia lutando para sobreviver, percorrendo as grandes distâncias e enfrentando os congestionamentos, a poluição do ar, a falta de água, o desmatamento e a destruição do seu

bairro, alguns setores de empresários acompanham e também se preparam e interferem nesse debate com grande habilidade e com grande poder de influir nos rumos do destino de nossas cidades. A grande diferença entre o empresário e o cidadão comum, é que os empresários, em sua maioria absoluta, gozam do direito de terem os melhores escritórios de assessoria jurídica, política, e até mesmo, porque não dizemos, os melhores planejamentos. E é aí que vem a grande diferença do cidadão comum para o empresário: o cidadão comum, no máximo, frequentou uma escola de primeiro grau e, com isso, o seu potencial de poder enfrentar o debate e de conhecer melhor sobre o que é um Plano Diretor é muito grande e ao mesmo tempo muito difícil. Quem pode se preparar e quem não pode que é o caso do cidadão comum, vai tentando entender da melhor forma possível o que tudo isso significa na sua vida e na cidade. Mas, de fato, a luta pela sobrevivência, a luta pela reforma urbana e agrária, e como também não só nas grandes cidades do país, mas principalmente nas pequenas e médias cidades, esteja onde estiver você, e se o contingente habitacional da cidade for acima de 20 mil habitantes, nos traz a obrigatoriedade e a responsabilidade de se ter os debates sobre os Planos Diretores, e não aqueles feitos por escritórios, apenas com a participação de técnicos burocráticos descomprometidos, mas com participação popular ativa, garantida mesmo que seja nessas leis burguesas, mas que se garanta a participação da sociedade civil e aí sim, seja ela organizada ou não, para que não venha acontecer nenhum constrangimento como de fato temos observado. Para que um Plano Diretor possa ter representatividade é necessário que ele esteja acompanhado da participação popular.

Com esse cenário político em que estamos vivendo não há como não fazermos a disputa e, muitas vezes, temos que enfrentar até muitos que se dizem propícios a estas mudanças, como no caso da reforma urbana, da reforma tributária, da reforma agrária, da reforma política, desse conjunto de reformas. Sem elas jamais poderemos viver um mundo de paz. Mas, antes de tudo, nunca esqueçamos:

***VIVA A REVOLUÇÃO PROLETÁRIA; VIVA A REVOLUÇÃO SOCIALISTA; VIVA AQUELAS E AQUELES QUE ACREDITAM QUE AINDA SERÁ POSSÍVEL, UM DIA, PODERMOS TERMOS UMA VIDA DIGNA COM TODAS ESTAS REFORMAS NECESSÁRIAS.***

A quem produzir este texto, peço encarecidamente que nunca deixe de, ao final, por a letra desta música que, para mim, que acabo de escrever, tem muito a ver com a vida de quem tenta sobreviver em um país que foi esquecido por quem invadiu as nossas terras e, já com o pensamento na maldade, trouxe da nossa Irmã e MÃE ÁFRICA os nossos irmãos e irmãs negros para dizimarem os povos que aqui viviam, os índios, e também serem os primeiros a serem explorados e, ao mesmo tempo, dar início a um mundo sem a Reforma Urbana.

## OS MCs NA MIRA DAS ARMAS

*SÃO PAULO!*

*20 DE JULHO DE 2013*

*AS 7:00 HS DA MANHÃ*

*RÂ TRA TRA TRA.*

*TO NA MIRA DE ARMA*

*SÓ NÃO SEI PORQUE*

*A ÚNICA COISA QUE SEI*

*É QUE TO MAIS UMA VEZ*

*NA MIRA DE UMA BALA RANCA*

*O SISTEMA É SELVAGEM*

*SOMOS VITIMA DESTA SELVAGERIA*

*MAS NÃO SÓ EU*

*SOMOS TODOS NÓS PRETOS,*

*E BRANCOS,*

*E ASSIM COMO TAMBÉM AS*

*MULHERES PRETAS E BRANCAS*

*É NECESSARIO A UNIDADE*

*DO CAMPO E CIDADE*

*HOMENS E MULHERES*

*PRA REVOLUÇÃO ACONTECER*

*E PRA NUNCA MAIS  
NÃO MATAREM NEM UM PRETINHO  
E MUITO MENOS OS  
POBRES BRANQUINHOS FAVELADOS  
EH MANO É FODA A COISA É ASSIM  
ACABEI DE ESCUTAR  
O TIROTEI ACONTECER  
LÁ FORA,  
QUANDO FUI VER  
O MEU CORPO ESTAVA  
LAVADO DE SANGUE  
NO CHÃO...AI JÁ ERA  
MANO TUDO SE FOI  
E MAIS UM VEZ  
UM PRETO SE F  
E SOBREVIVENDO NO INFERNO  
EH MANO É FODA  
SEMPRE SOBRANDO PRA NÓS  
OS PRETOS  
NA MIRA DA ARMA BRANCA  
E TUDO ACABOU*







**Fundação João Mangabeira**



**Fundação João Mangabeira**

Sede própria - SHIS QI 5 Conjunto 2 Casa 2

CEP 71615-020 - Lago Sul - Brasília, DF

Telefax: 61 3365-5277 / 3365-5279

[www.fjmangabeira.org.br](http://www.fjmangabeira.org.br)

[www.tvjoaomangabeira.com.br](http://www.tvjoaomangabeira.com.br)

[fjm@fjmangabeira.org.br](mailto:fjm@fjmangabeira.org.br)