



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO**

**A “VISÃO CONTÁBIL DA SOCIEDADE” OU OS LIMITES DA POLÍTICA
NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO**

MANUELITA FALCÃO BRITO

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM ARQUITETURA E URBANISMO

**BRASÍLIA/DF
AGOSTO/ 2012**

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO**

**A “VISÃO CONTÁBIL DA SOCIEDADE” OU OS LIMITES DA POLÍTICA
NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO**

MANUELITA FALCÃO BRITO

ORIENTADOR: RODRIGO SANTOS DE FARIA

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM ARQUITETURA E URBANISMO

**BRASÍLIA/DF
AGOSTO/ 2012**

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade de
Brasília. Acervo 1001961

Brito, Manuelita Falcão
B862v A “visão contábil da sociedade” ou os limites da Política
Nacional de Desenvolvimento Urbano / Manuelita Falcão
Brito. - - 2012.
xiv, 170 f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (mestrado) – Universidade de Brasília,
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Programa de
Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, 2012.

Inclui bibliografia.

Orientação: Rodrigo Santos de Faria.

1. Política urbana. 2. Planejamento urbano. 3. Crescimento
urbano. I. Faria, Rodrigo Santos de. II. Título.

CDU 711.4

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO**

**A “VISÃO CONTÁBIL DA SOCIEDADE” OU OS LIMITES DA POLÍTICA
NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO**

MANUELITA FALCÃO BRITO

**DISSERTAÇÃO APRESENTADA AO PROGRAMA DE
PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO
DA FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO
DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, PARA OBTENÇÃO
DO TÍTULO DE MESTRE EM ARQUITETURA E
URBANISMO.**

APROVADA POR:

**RODRIGO SANTOS DE FARIA, Dr. (UnB)
(ORIENTADOR)**

**BENNY SCHVARSBERG, Dr. (UnB)
(EXAMINADOR INTERNO)**

**MARÍLIA STEINBERGER, Dra. (UnB)
(EXAMINADORA EXTERNA)**

BRASÍLIA/DF, 1º DE AGOSTO DE 2012

O pensamento econômico frequentemente ignora as cidades.

(PNDU 2004, p. 17)

Agradecimentos

Em 2004, concluí a minha primeira dissertação e a ideia de lançar-me novamente nesta jornada surgiu do desejo de me debruçar, mais uma vez, sobre os “estudos urbanos”. Ao longo desses anos, atuei na administração pública em projetos bem diferentes da minha área de formação, mas sempre alimentei o desejo de, um dia, reencontrar a urbanista – ou, mais apropriadamente, a “pensadora do urbano” – que eu sonhei ser um dia.

O percurso trouxe inúmeros *déjà vus*: da indefinição sobre o objeto, da busca dos autores, da organização das ideias, da empolgação e do desânimo, das idas e vindas. Mas ao contrário do que poderia ser, este percurso foi bem diferente do primeiro, pela simples razão de que muitas coisas mudaram nesses oito anos, incluindo o objeto de trabalho, a cidade onde trabalho, as pessoas que conheci e o processo de pesquisa. Neste último caso, o acesso às informações exigiu menos deslocamentos e a abundância de fontes era maior, mas as conversas foram mais virtuais.

De pronto, poderia dizer que foi uma caminhada mais solitária, mas agora vejo que foi apenas mais independente – o que, no campo da pesquisa científica, tem vantagens e riscos. As vantagens são percebidas nos ganhos de maturidade, na curva de aprendizagem, na capacidade de fazer leituras mais autônomas. Já os riscos residem na tentação de conduzir a pesquisa com menos rigor acadêmico e de esquecer a necessária dose de humildade para buscar e entender os conhecimentos previamente produzidos.

Também não posso chama-la de “solitária” porque ao longo da jornada estive cercada por pessoas muito especiais. A minha família e os amigos que, próximos ou distantes, conhecedores ou não deste desafio, sempre foram arrimo emocional. Fábio, meu companheiro, sempre cúmplice, paciente e amoroso. Minha chefe, Malu Aléssio, que compreendeu os momentos de sufoco. E, em especial, o professor Rodrigo de Faria, meu corajoso orientador, que soube conduzir com tranquilidade e firmeza os altos e baixos do caminho. Que a nossa amizade sobreviva ao fim deste ciclo.

Resumo

No Brasil, quase 40% da população residem em apenas 355 municípios que compõem as 19 Regiões Metropolitanas com mais de 1 milhão de habitantes. A despeito das mudanças recentes na dinâmica migratória, a rede urbana ainda é muito heterogênea e fortemente concentrada, sendo que as razões para tal configuração são variadas. Uma delas reside na forma como o Estado brasileiro percebe e atua sobre o processo de desenvolvimento urbano. De um lado, constata-se que a agenda urbana esteve quase sempre atrelada à agenda macroeconômica, cujos objetivos de curto e médio prazo baseiam-se em análises de eficiência que, no longo prazo, nem sempre representam a melhor alternativa para o processo de desenvolvimento urbano. De outro lado, os indicadores de urbanidade apontam, em termos absolutos, uma concentração de problemas nas regiões metropolitanas, razão pela qual a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU prioriza essas áreas e faz convergir a maior parte dos seus recursos. O resultado desses dois fatores associados é um modelo de desenvolvimento urbano que, antes de resolver os problemas das metrópoles, tende a gerar novos fatores de atratividade e concentração, aprofundando as causas e os efeitos da crise urbana, e acentuando as desigualdades de acesso aos bens e serviços públicos entre os municípios.

Palavras-chave: concentração urbana, rede urbana, política urbana, PNDU.

Abstract

In Brazil, almost 40% of the population reside in only 355 municipalities that make up the 19 metropolitan areas with over 1 million inhabitants. Despite recent changes in migration dynamics, urban network is still very heterogeneous and highly concentrated, and the reasons for such a configuration are diverse. One of them lies in how the Brazilian government understands and acts on the urban development process. On the one hand, it appears that the urban agenda has almost always been linked to the macroeconomic agenda whose objectives of short and medium term based on analyzes of efficiency do not always represent, in the long term, the best alternative for the urban development process. On the other hand, indicators of urbanity point, in absolute terms, a concentration of problems in metropolitan areas, which is why the National Urban Development Policy - UNDP focuses these areas and brings together most of their resources. The result of combining these two factors is a model of urban development, before solving the problems of cities, tends to generate new factors of attractiveness and concentration, deepening the causes and effects of urban crisis, and exacerbating inequalities in access to public goods and services among municipalities.

Keywords: urban concentration, urban network, urban policy, UNDP.

Sumário

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1 – ASSIMETRIAS DA REDE URBANA E FATORES DE ATRATIVIDADE	8
1.1 Caracterização do objeto	8
1.2 Assimetrias da rede urbana brasileira	13
1.3 Fatores de atratividade	20
CAPÍTULO 2 – AS DIVERSAS FASES DO URBANO NO BRASIL	33
2.1 Paradoxos da “visão contábil da sociedade”	33
2.2 O urbano como promessa	36
2.3 O urbano como afirmação	46
2.4 O urbano como desafio	54
2.5 O urbano à deriva	67
2.6 O urbano de volta à cena	79
CAPÍTULO 3 – O DISCURSO OFICIAL E A POLÍTICA “DE FATO”	86
3.1 A PNDU atual	87
3.2 Recortes metodológicos	97
3.2.1 Limites da análise espacial do orçamento federal	97
3.2.2 Recorte metropolitano	99
3.3 Espacialização dos investimentos	102
Parte I – Transferências diretamente ligadas à política urbana	102
a) Transferências feitas pelo Ministério das Cidades	102
b) Programa de Aceleração do Crescimento – PAC	109
Parte II – Transferências aos municípios nas diversas funções.....	118
a) Encargos Especiais	123
b) Grupos de Funções	128
CONSIDERAÇÕES FINAIS	153
REFERÊNCIAS	161

Lista de Tabelas, Gráficos e Quadros

TABELAS

Tabela 1	Distribuição da população brasileira, por faixa de população
Tabela 2	População brasileira, por década e localização
Tabela 3	Produto Interno Bruto Municipal 2009 – 10 maiores PIBs, em valores (R\$)
Tabela 4	Participação na produção industrial, por estados e regiões (em %), de 1907-1980
Tabela 5	Taxas de crescimento, em %, do produto e dos setores (1974–1979)
Tabela 6	Regiões metropolitanas selecionadas – Número de municípios, população total e participação relativa da população
Tabela 7	Transferências feitas pelo Ministério das Cidades, de 2004 a 2011, em R\$
Tabela 8	Valores liberados por convênios, entre 2004 e 2011, tendo como órgão superior o Ministério das Cidades
Tabela 9	Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – valores realizados e previsão para o período (em R\$ bilhões)
Tabela 10	Programa de Aceleração do Crescimento – PAC 1 e 2 – Investimentos realizados (2007-2010) e projetados (2011-2014), em R\$ bilhões
Tabela 11	Financiamentos habitacionais – Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV) e Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), em 31/12/2011, em R\$
Tabela 12	Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – Orçamento Geral da união – Recursos pagos, de 2004 a 2011
Tabela 13	PAC – Principais ações do Ministério das Cidades no PAC, de 2004 a 2011
Tabela 14	Transferências aos municípios, por função, de 2004 a 2011, em R\$
Tabela 15	Transferências aos municípios – Função: encargos especiais, de 2004 a 2011, em R\$
Tabela 16	Finanças municipais – Composição das receitas correntes municipais, em 2010 (recorte)
Tabela 17	Transferências aos municípios, por grupos de função – RMs e não RMs, de 2004 a 2011, em R\$

GRÁFICOS

Gráfico 1	População brasileira, de 1900 a 2010
Gráfico 2	População total, % urbana e rural, de 1940 a 2010
Gráfico 3	Distribuição da população, por faixa de município, em %

Gráfico 4	Ministério das Cidades, Orçamento pago, de 2004 a 2011
Gráfico 5	Ministério das Cidades, recursos pagos, por região e municípios, em%
Gráfico 6	PAC 1 e PAC 2 – Distribuição percentual dos recursos, por eixo
Gráfico 7	PAC – Ministério das Cidades, distribuição dos recursos, por região, em %
Gráfico 8	Transferências aos municípios, todas as funções, em R\$ bilhões
Gráfico 9	Transferências aos municípios – Função: Encargos Especiais, em R\$ bilhões
Gráfico 10	Transferências aos municípios – Encargos, % recursos <i>versus</i> % população, por região
Gráfico 11	Transferências aos municípios – Função Habitação, RM e não RM
Gráfico 12	Transferências aos municípios – Função Saneamento, RM e não RM
Gráfico 13	Transferências aos municípios – Função Urbanismo, RM e não RM
Gráfico 14	Transferências aos municípios – Função Assistência Social, RM e não RM
Gráfico 15	Transferências aos municípios – Função Cultura, RM e não RM
Gráfico 16	Transferências aos municípios – Função Desporto e Lazer, RM e não RM
Gráfico 17	Transferências aos municípios – Função Direitos de Cidadania, RM e não RM
Gráfico 18	Transferências aos municípios – Função Educação, RM e não RM – Sem Brasília
Gráfico 19	Transferências aos municípios – Função Saúde, RM e não RM
Gráfico 20	Transferências aos municípios – Função Segurança Pública, RM e não RM
Gráfico 21	Grupos de funções, % nas rms

QUADROS

Quadro 1	Organização das funções, por grupo
----------	------------------------------------

Lista de Siglas

BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional de Habitação
CBTU	Companhia Brasileira de Trens Urbanos
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CGU	Controladoria-Geral da União
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CODEVASF	Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
DNOCS	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FIRJAN	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FNS	Fundo Nacional de Saúde
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPEX	Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDH-M	Índice Municipal de Desenvolvimento Humano
IFDM	Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal
IOF-Ouro	Imposto sobre Operações Financeiras ligadas ao Ouro
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
ISS	Imposto sobre Serviços

ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
MBES	Ministério da Habitação e Bem-estar Social
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDU	Ministério de Desenvolvimento Urbano
MHU	Ministério da Habitação, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NGE	Nova Geografia Econômica
ONU-Habitat	Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos
OGU	Orçamento Geral da União
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAEG	Programa de Ação Econômica do Governo
PAIH	Plano de Ação Imediata para a Habitação
PIB	Produto Interno Bruto
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNDU	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
Pró-Moradia	Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público
PROTERRA	Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulos à Agroindústria do Norte e do Nordeste
RIDE	Região Integrada de Desenvolvimento
RM	Região Metropolitana
SAMU	Serviço de Atendimento Móvel de Urgência
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SPU	Secretaria do Patrimônio da União
SPVEA	Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUDAM	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

TCU	Tribunal de Contas da União
Trensurb	Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A.
UPA	Unidade de Pronto Atendimento
UBS	Unidade Básica de Saúde

Introdução

Um dos aspectos que continua chamando a atenção nos dados do último Censo Demográfico (IBGE, 2010) é a heterogeneidade na distribuição espacial da população brasileira. Os mais de 190 milhões de habitantes residem em 5.565 municípios, cujas taxas de densidade demográfica variam de irrisórios 4,12 hab./km² na região Norte (que abriga 8,3% da população total) a significativos 86,92 hab./km² na região Sudeste (que concentra 42,1% do contingente populacional), bem superior à média do país, de 22,43 hab/km² (IBGE, 2010).

Ainda segundo os dados oficiais, a taxa de urbanização do Brasil é de 84%, sendo que os 38 municípios com população superior a 500 mil habitantes somam 55,8 milhões de habitantes ou 29,2% da população total. Ou seja, quase um terço da população reside em menos de 1% do total de municípios (IBGE, 2010), conforme detalhado na Tabela 1 abaixo:

TABELA 1 - DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO BRASILEIRA, POR FAIXA DE POPULAÇÃO

FAIXA POPULACIONAL	Nº municípios	%	População total	%
Menos de 10 mil hab.	2.515	45,19%	12.939.483	6,78%
Entre 10 mil e 24.999 hab.	1.761	31,64%	27.815.125	14,58%
Entre 25 mil e 49.999 hab.	682	12,26%	23.308.523	12,22%
Entre 50 mil e 74.999 hab.	218	3,92%	13.228.136	6,94%
Entre 75 mil e 99.999 hab.	106	1,90%	9.035.462	4,74%
Entre 100 mil e 199.999 hab.	150	2,70%	20.086.493	10,53%
Entre 200 mil e 299.999 hab.	54	0,97%	13.006.170	6,82%
Entre 300 mil e 399.999 hab.	27	0,49%	9.315.398	4,88%
Entre 400 mil e 499.999 hab.	14	0,25%	6.159.428	3,23%
Entre 500 mil e 999.999 hab.	23	0,41%	15.703.132	8,23%
Mais de um milhão hab.	15	0,27%	40.135.344	21,04%
TOTAL	5.565	100%	190.732.694	100%

Fonte: IBGE, Censo Demográfico, 2010.

À luz deste panorama, não surpreendem as inúmeras abordagens que afirmam que os problemas urbanos nacionais (e sua solução) localizam-se eminentemente nas regiões metropolitanas e grandes cidades e que, portanto, a melhor estratégia de enfrentamento do que se convencionou chamar de “crise urbana” é atender às demandas dessas localidades. Assim, atinge-se um número

maior de potenciais beneficiários, aumentando a eficiência e o impacto das iniciativas, dada também a capacidade de retorno econômico dos investimentos feitos nos municípios de grande porte ou no entorno destes.

Este é o raciocínio que parece balizar um grande número de políticas públicas, inclusive a atual Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) e, a priori, não há equívocos aparentes na tomada de decisão baseada no contingente beneficiado, pelo contrário. A Constituição Federal, no seu artigo 165, determina que os orçamentos fiscal e de investimento das empresas estatais “terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional” (BRASIL, Constituição Federal de 1988, Art. 165, § 7º). A redução das desigualdades, a propósito, é mencionada em diversos trechos da carta constitucional, mas é importante salientar que a “desigualdade regional” não está ligada ao contingente populacional, donde sobressai um questionamento inicial para os tomadores de decisão: priorizar a desigualdade absoluta ou relativa?

A literatura que trata dos parâmetros para distribuição de recursos públicos também confere grande relevância às análises sócio-econômicas e de custo-benefício, valorizando em especial aquelas que assumem como critério de escolha a representatividade da população-alvo no universo trabalhado. Os debates sobre “eficiência e racionalidade do gasto” adotam o mesmo argumento, ao considerar que tanto mais eficiente será um programa se o gasto por unidade for cada vez menor para um mesmo tipo de intervenção. A alocação racional dos recursos é um dos princípios que norteiam a moderna gestão governamental e representa um esforço de distanciar a administração pública das decisões discricionárias que caracterizam parte da história política e econômica do país.

Desnecessário lembrar que o senso comum segue a mesma linha de raciocínio, de modo que um cidadão médio, quando confrontado com uma escolha do tipo A, B ou C, é capaz de decidir pela alternativa que alcance um número maior de pessoas. No extremo, pode ainda prevalecer a “tradição da maioria”: se a maioria encontra-se nas grandes cidades, é lá que se devem concentrar as prioridades.

No caso dos investimentos ligados ao desenvolvimento urbano, nem mesmo uma abordagem orientada para a “justiça social” consegue desconstruir esta lógica porque, como Milton Santos já assinalava, “a grande cidade, mais do que antes, é um polo da pobreza (a periferia no polo...), o lugar com mais força e capacidade de atrair e manter gente pobre, ainda que muitas vezes em condições sub-humanas” (SANTOS, 1993, pp. 9-10). Todavia, a despeito da racionalidade que suporta tais argumentos, há também alguns paradoxos que merecem ser analisados.

No que tange aos modelos de tomada de decisão, em especial, o da escolha racional, diversos autores questionam a própria noção de racionalidade dos atores envolvidos, dado o acesso limitado destes às informações e o fato de trazerem seus próprios valores e experiências durante o processo decisório (LINDBLOM, 1981, pp.19-20). Isto significa, entre outras coisas, que a definição dos parâmetros utilizados passa, ela mesma, por uma escolha não necessariamente isenta de simpatias ou antipatias.

Outro aspecto importante é que uma escolha baseada na eficiência alocativa não significa que a mesma resultará eficiente, assim como o simples planejamento (por definição, “racional”) também não implica em distribuição racional de recursos. Neste último caso, o jogo político envolvido na aprovação e execução do orçamento federal, por exemplo, termina, de um lado, esquartejando o plano formal e, de outro, pulverizando uma parte dos recursos em ações pontuais, algumas oriundas de emendas parlamentares e muitas delas desconectadas de qualquer tipo de planejamento estruturador (e, não raramente, localizadas fora das áreas prioritárias) (ROLNIK, 2006, p. 202).

Um terceiro paradoxo da “escolha racional”, talvez o mais importante, refere-se às consequências da exclusão das populações que, não constituindo uma maioria ou um grupo representativo, deixam de ser alcançadas por determinadas intervenções. Tomando como exemplo um programa de saneamento, é fácil compreender que sejam priorizadas aglomerações com densidades demográficas mais elevadas, em detrimento de agrupamentos menos densos. Não obstante, se for considerado o tempo de vida útil do projeto (30

anos, suponha-se), o que sucederá às sucessivas gerações dos grupos excluídos?

Não é difícil imaginar que, no plano individual, a não-escolha implicará em custos relacionados à perda de mão-de-obra qualificada, à não-contribuição econômica *per capita*, à necessidade de políticas assistenciais ou pior, ao desamparo por parte do Estado. No plano coletivo, na hipótese de que haja, por exemplo, migração de todo ou parte daquele contingente não assistido, também haverá custos em termos de políticas sociais, ambientais e econômicas, e não parece evidente que o agregado econômico (via empregos e impostos, por exemplo) anulará sempre esses desequilíbrios.

Mais do que as incongruências teóricas e práticas da escolha racional, o que interessa destacar é que, no que tange à política de desenvolvimento urbano, a alocação de recursos baseada no contingente populacional não deixa de ser uma opção de efetividade questionável e que vem sendo feita, deliberadamente ou não, há muitas décadas. E o quantitativo populacional representa, em muitos casos, menos uma justificativa técnica e mais uma escusa política, posto que a tomada de decisão passa também pelo cálculo político (recursos *versus* votos) e do retorno econômico (quem “sustenta” o governo). Schmidt (1983) resume esta questão ao afirmar que

As abordagens baseadas na economia ortodoxa pressupõem que os mercados distribuem os poucos recursos disponíveis conforme os critérios de **eficiência** relativa, enquanto que uma abordagem baseada na economia política pressupõe, e tenta demonstrar, que os mercados distribuem os recursos conforme o **poder** relativo. (SCHMIDT, 1983, p. 14)

Ao priorizar grandes aglomerações, a política urbana alimenta os fatos geradores da concentração excessiva, sem solucionar o problema, pois a “escolha pragmática” esteriliza o debate sobre o modelo de desenvolvimento escolhido, dada a força dos indicadores urbanos nas metrópoles e o ciclo vicioso que se instala, uma vez que a primazia do “quantitativo” conduz invariavelmente a um processo que se auto-alimenta. Onde mais pessoas habitam, mais investimentos (públicos e privados) tendem a ser alocados, incrementando as

condições gerais, de tal sorte que novos contingentes serão atraídos por diferentes fatores, demandando investimentos complementares e assim sucessivamente. É o que Wilhelm (1969) fala, citando G. Myrdal, sobre a “causação circular”, que ocorre quando “os efeitos transformam-se em causadores e reforçam ou alteram as causas originais” (MYRDAL apud WILHEIM, 1969, p. 27).

Tal concentração seria menos preocupante se os níveis de emprego crescessem em patamares semelhantes aos de urbanização e se a oferta de redes e equipamentos urbanos acompanhasse a demanda pelos mesmos, o que não ocorre. Este descompasso gera passivos que, evoluindo a taxas geométricas, tornam-se quase sempre insolváveis e muitas vezes improdutivos para o conjunto da sociedade. Singer (2002) explica este processo da seguinte forma:

A razão básica desta concentração espacial exagerada é que as empresas unicamente usufruem as economias de aglomeração, ao passo que as deseconomias de congestionamento e do esvaziamento são suportadas pelo conjunto da sociedade, em particular pelas classes mais pobres. (...) Admite-se que, na medida em que aumenta a densidade de ocupação humana e econômica do espaço urbano, as autoridades públicas locais são solicitadas a inverter somas crescentes na ampliação dos serviços urbanos, recorrendo a soluções cada vez mais caras (...). Como os fundos governamentais para tais empreendimentos provêm dos tributos, seria de se esperar que as empresas participassem, na proporção do seu poderio econômico, deste ônus. Acontece, porém, que as empresas industriais freqüentemente se beneficiam de isenções fiscais e que boa parte dos impostos é indireta, podendo ser passada adiante, ao consumidor final. Além disso, a carência dos serviços urbanos (...) recai sobre as camadas mais pobres da população, pois o mercado imobiliário encarece o solo das áreas mais bem servidas, que ficam deste modo “reservadas” aos indivíduos dotados de mais recursos e às empresas, naturalmente. Por outro lado, o esvaziamento de atividades econômicas e de população de muitas áreas implica um evidente desperdício de recursos, na medida em que habitações e equipamentos de serviços são abandonados inteira ou parcialmente e recursos naturais – espaço sobretudo – são subutilizados. (SINGER, 2002, p. 35)

Não é preciso fazer um grande esforço para visualizar este circuito nas grandes cidades brasileiras, o que conduz à seguinte questão: a despeito de todos os argumentos favoráveis à utilização do quantitativo populacional, das demandas emergenciais e do retorno econômico e político como justificativa para a alocação de recursos públicos, é necessário avaliar se, e de que forma, esta lógica vem efetivamente contribuindo para a construção de uma rede urbana menos desigual.

Face a tais inquietações, esta pesquisa visa identificar, a partir da análise das transferências de recursos federais se, e em que medida, a atual política de desenvolvimento urbano reproduz mecanismos que tendem a aprofundar as disparidades sociais e econômicas entre as cidades brasileiras.

Uma das hipóteses é de que a política urbana levada a cabo tem sido mais um instrumento de dinamização econômica (como em outros momentos históricos) do que de promoção de uma rede urbana social, ambiental e economicamente mais justa, assumindo pressupostos da “escolha racional” que tendem a concentrar recursos nas metrópoles e seus entornos. A confirmar-se este sentido, surgem novos fatores de atratividade que, antes de resolver, tendem a acentuar as disfuncionalidades que, por definição, deveriam (ou poderiam) ser enfrentadas por essa política pública.

O que se pretende investigar, portanto, é se, a despeito das profundas mudanças na rede urbana, no que tange à política de desenvolvimento urbano, a ação governamental no Brasil continua sendo orientada pela matriz econômica que, apoiada em premissas tecnicamente defensáveis, nem sempre conduz aos fins desejados pelos *policy makers*. Dito de outra forma, busca-se identificar se ainda prevalece, entre os tomadores de decisão, o que Souza (2004, p.141) chamou de “visão contábil da sociedade”.

Para desenvolver o argumento, o trabalho foi dividido em quatro partes, além desta Introdução. No primeiro capítulo, apresenta-se um breve debate sobre o que caracteriza o objeto de estudo (a política de desenvolvimento urbano) e uma discussão acerca das premissas e dos paradoxos da racionalidade econômica na dinâmica das cidades e na estruturação da rede urbana, incluindo

abordagens sobre os fatores de concentração e de atratividade dos núcleos urbanos.

O Capítulo 2, subdividido em seis seções, visa ilustrar o impacto do viés “contábil” na implementação de políticas urbanas, descrevendo alguns eventos que afetaram o meio urbano no período que vai do início do século XX à primeira década do século XXI.

No terceiro capítulo, o foco recai sobre a execução orçamentária federal, mais especificamente, sobre as transferências feitas aos municípios no período de 2004 a 2011, visando localizar, a partir do recorte metropolitano, para onde foram canalizados parte significativa dos recursos federais, em diferentes funções.

Nas considerações finais, apresenta-se uma síntese das principais ideias expostas ao longo do texto e algumas provocações sobre o tema explorado.

O processo metodológico envolveu uma revisão bibliográfica e historiográfica relativa ao planejamento brasileiro e à política urbana; a coleta de indicadores demográficos, sociais e econômicos úteis à exploração do objeto; e a análise de planos, programas e, sobretudo, do orçamento fiscal nos dois últimos ciclos orçamentários.

Estima-se que a principal contribuição deste trabalho resida não na discussão sobre as consequências da “crise urbana” e suas eventuais soluções, mas no debate sobre as possíveis causas e limites das escolhas feitas ao longo do percurso, buscando ampliar a leitura sobre o fenômeno. Portanto, a questão central não consiste em saber se existe ou não uma crise em curso, mas que mecanismos a engendraram, inclusive aqueles que se situam fora das fronteiras que tradicionalmente definem o debate sobre desenvolvimento urbano.

Capítulo 1 – Assimetrias da rede urbana e fatores de atratividade

Este capítulo se propõe a apresentar, na primeira seção, elementos que permitam caracterizar melhor o objeto de análise, qual seja, a política de desenvolvimento urbano, tendo em vista o debate, ainda circunscrito ao meio acadêmico, relativo à efetiva existência desta política pública, face à inexistência de uma lei que a institua formalmente, dentre outras lacunas.

Na segunda seção, o foco recai sobre algumas características atuais da rede urbana brasileira, buscando evidenciar as diferenças produzidas pelo modelo de desenvolvimento e as disparidades entre os mais de 5.500 municípios do país. Conforme será visto, a conhecida desigualdade que caracteriza a sociedade brasileira é, também, uma desigualdade de acesso a cidades mais aprazíveis e que ofereçam oportunidades semelhantes a toda a população.

A terceira e última seção busca apreender os fatores estruturais que ensejam a produção de espaços mais ou menos dinâmicos, apresentando algumas teorias da economia urbana e da Nova Geografia Econômica. Os trabalhos consultados apontam um conjunto de elementos que explicam, ainda que parcialmente, os diferentes níveis de concentração urbana, muitos dos quais podem (e são) manipulados pelo poder público como resultado das forças que conduzem a ação estatal.

1.1. Caracterização do objeto

Antes de avançar na investigação teórica, sobressaiu a necessidade de entender se existia, de fato, uma política de desenvolvimento urbano em curso. Tal questão, abordada por alguns autores, tornou-se ainda mais relevante após a qualificação do projeto e a leitura do trabalho de Serrano (2011) que, reconstituindo os principais eventos e documentos relacionados à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano de 2004, afirma que não existe uma PNDU atual.

Visando elucidar tal questão, buscou-se inicialmente definir e caracterizar o que é uma política pública e, a partir daí, deduzir pela existência ou não de uma PNDU. No primeiro exercício – definir – foram encontradas diversas referências na literatura nacional e internacional dedicada ao tema das Políticas Públicas. Ainda assim (ou exatamente por isso), esta tarefa não se mostrou tão trivial.

Segundo a revisão feita por Souza (2006), não há uma única definição sobre o que é uma política pública e vários autores adotam conceitos diferentes. Secchi (2010) destaca que os três principais “nós conceituais” residem em responder às seguintes questões: i) se uma política pública existe somente enquanto monopólio estatal; ii) se a negligência ou omissão em relação a determinado problema público também pode ser considerada política pública; e iii) se apenas diretrizes estruturantes são políticas públicas, não se confundindo com as questões operacionais.

O autor posiciona-se de forma contrária aos três “nós”, pois considera que, no primeiro caso, atores não governamentais podem fazer política pública, dado que o foco da disciplina não seria a personalidade jurídica do proponente e sim o objeto trabalhado e/ou os beneficiários da ação. Para ele, se for um problema público, pode-se converter em política pública, ainda que não estatal. Autores como Arretche (2003) parecem discordar desta posição e adotam como sinônimo de política pública o título do livro de Jobert e Muller, do “Estado em ação”. O próprio Secchi (2010) admite que “o Estado moderno se destaca em relação a outros atores no estabelecimento de políticas públicas”, por três razões principais: i) porque a elaboração destas constitui uma das razões a existência do Estado moderno; ii) porque o Estado detém o monopólio do uso da força, muitas vezes necessário à consecução das políticas, e; iii) porque o Estado controla grande parte dos recursos nacionais e, por isso, tem melhores condições de intervir.

Neste trabalho, considera-se que políticas públicas demandam a intervenção estatal, mesmo que o poder público nem sempre seja o principal protagonista.

Quanto à segunda questão, Secchi (2010) exemplifica que se o “não agir” governamental fosse política pública, então tudo seria política pública, mas

ressalta que a omissão é diferente da persuasão (convencimento para fazer) e da dissuasão (convencimento para não fazer). Também neste caso não há consenso, pois outros autores entendem que o “não fazer” governamental é também uma escolha e, portanto, não deixa de ser política pública. Souza (2006), citando Dye (1984), afirma que, como campo de conhecimento, a política pública é a análise daquilo que “o governo escolhe fazer ou não fazer” (SOUZA, 2006, p. 24) e considera que o cerne do debate está nas disputas e conflitos de interesse inerentes. Aqui, entende-se que a inércia governamental também é objeto de estudo das políticas públicas.

Por fim, em relação ao terceiro “nó”, novamente Secchi (2010) afirma que “o nível de operacionalização de uma diretriz não é um bom critério para o reconhecimento de uma política pública” (SECCHI, 2010, p. 5), pois ao restringir as preocupações às grandes diretrizes, excluiria problemas públicos de menor escala. Para o autor,

a política pública pode ser composta por mais políticas públicas que a operacionalizam (...) e a cada nível da política pública há um entendimento diferente dos problemas e das soluções, há uma configuração institucional diferente, existem atores e interesses diferentes. (SECCHI, 2010, pp. 6-7)

Neste caso, considera-se que o argumento é consistente, dado que a operacionalização da política pública é parte da mesma e se manifesta também sob a forma de outras políticas públicas e seus diversos instrumentos.

Face à diversidade de definições e considerando que o objetivo do trabalho não é introduzir um novo conceito, a definição adotada é a de Souza (2006) que, ao revisar os principais autores, busca sintetizar os conceitos ao afirmar que política pública é

(...) o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e

plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. (SOUZA, 2006, p. 26)

Dando sequência ao propósito inicial, se a identificação de um conceito para “política pública” não foi imediata, a sua caracterização (ou seja, distinguir o que é uma política pública) mostrou-se um exercício ainda mais complexo, pois não foram encontradas respostas objetivas para esta questão na literatura consultada. Todavia, a partir dos textos analisados e da experiência acumulada na área foram traçados alguns parâmetros para avaliar esta questão, sintetizada em três aspectos:

- a) **O reconhecimento de um problema público.** Secchi (2010) afirma que “um problema só se torna público quando os atores políticos intersubjetivamente o consideram problema (situação inadequada) e público (relevante para a coletividade).” (SECCHI, 2010, p. 8). O tamanho da “reserva legal” em propriedades rurais, por exemplo, que não era considerado um problema público há 50 anos, é atualmente objeto de disputas e controvérsias no Congresso Nacional, no âmbito do debate sobre o Código Florestal. A origem dos problemas pode vir de uma situação existente ou iminente (uma epidemia, uma sucessão de desastres), identificada pelo governo ou pela sociedade, que afeta grupos mais ou menos articulados – mas que conseguem fazer com que o tema seja percebido como algo que requer intervenção pública.
- b) **O interesse em enfrentar ou resolver um problema público.** Nem todo problema público converte-se em política pública, o que supõe que a inclusão deste na agenda governamental é um requisito essencial, ainda que não suficiente. Esta característica se manifesta nos discursos, nos planos, em diretrizes, leis, programas, projetos, campanhas. Manifesta-se também no perfil, na articulação e na influência dos executivos convidados a implementar determinado tema da agenda. Há, portanto, uma gama de variáveis que influenciam a conversão de um problema numa política pública e elas são tão distintas quanto sejam seus objetivos, os atores envolvidos, o resultado esperado ou os meios disponíveis para realizá-la.

c) **A disponibilização de meios para resolver o problema.** É raro existir uma política pública se não houver meios de realiza-la e estes não se restringem às intenções manifestas em planos e discursos, o que corrobora as colocações relacionadas ao terceiro nó conceitual apontado por Secchi (2010), ou seja, a operacionalização. Não são raros os problemas que, mesmo incluídos na agenda, não chegam a ser convertidos em política pública por falta de meios – ou pela escassez destes. É necessário reunir condições para intervir nas causas e/ou nas consequências, e estas pressupõem pelo menos: a disposição legislativa, a disponibilidade de recursos (efetivos e não apenas declarados) e a existência ou o fortalecimento de instituições. Em resumo, é necessário pelo menos um aparato jurídico, financeiro e técnico que dê materialidade à política.

É certo que estas três condições não são as únicas que caracterizam uma política pública, mas ajudam a distinguir os objetos. E é à luz desses recortes conceituais que se considera neste trabalho que existe, sim, uma PNDU atual, posto que esta política pública não só atende às três características propostas, como reúne outros atributos. Há um problema público caracterizado (uma “crise urbana”), este foi reconhecido como tal na agenda governamental e foram oferecidas as condições para a execução da política, incluindo a criação de um novo ministério, a produção de um aparato legal (ainda que setorial), a disponibilização de recursos orçamentários e de corpo técnico.

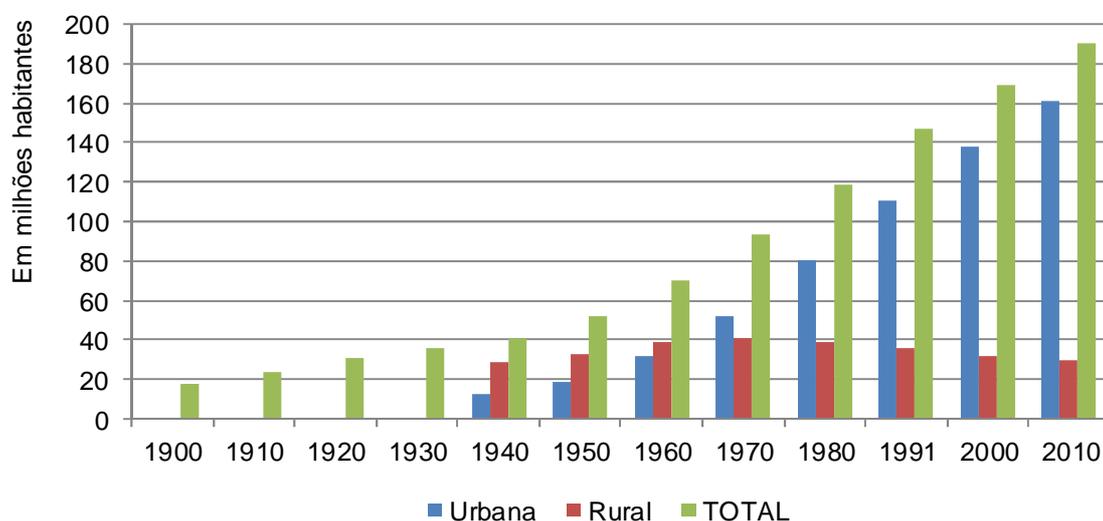
O fato de que o documento de referência (produzido em 2004 pelo Ministério das Cidades e intitulado “Política Nacional de Desenvolvimento Urbano”) não detalhe suas diretrizes e estratégias e não tenha sido convertido em lei não parece ser argumento suficiente para desqualificar a existência desta. Há dezenas de dispositivos legais ligados ao processo de desenvolvimento urbano que foram criados após 2004 e, como se verá também no Capítulo 3, aquele documento apresenta várias indicações sobre o rumo da política pública. Há outros questionamentos que podem ser feitos acerca da PNDU atual, notadamente aqueles que se referem ao escopo e à abrangência da mesma e ao papel do Ministério das Cidades, mas face à caracterização proposta, nenhum

deles foi considerado suficiente para por em dúvida a existência de uma PNDU em curso.

1.2 Assimetrias da rede urbana brasileira

Elucidado o objeto, buscou-se aprofundar algumas características da rede urbana brasileira, o “objeto de estudo do objeto de estudo”. Neste sentido, um dos recursos mais utilizados para ilustrar a configuração urbana atual é uma análise da curva demográfica e da distribuição espacial da população. Embora amplamente conhecidos, estes dois tópicos são relevantes para ilustrar o argumento ora exposto de modo que, a partir das bases de dados do IBGE, foram elaborados os Gráficos 1, 2 e 3, os quais abordam, respectivamente, o aumento da população brasileira nos últimos anos, a distribuição entre população rural e urbana e a distribuição por porte de municípios.

GRÁFICO 1 - População brasileira, de 1900 a 2010



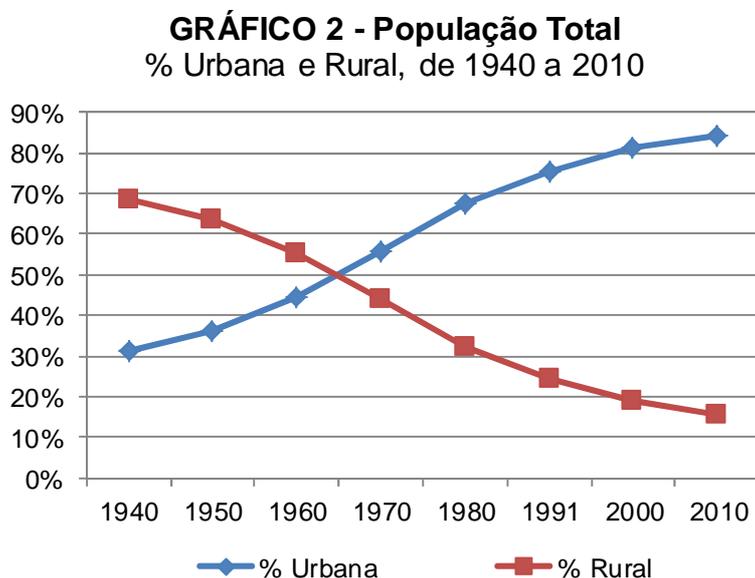
Fonte: IBGE – Censos Demográficos. Os dados de 1930 são estimados, uma vez que não foi feito o recenseamento da população naquele ano.

No Gráfico 1, evidencia-se que, em pouco mais de um século, o crescimento populacional foi da ordem de 11 vezes, em termos absolutos,

passando de cerca de 17,5 milhões de habitantes para mais de 190 milhões. Todavia, ao comparar as colunas relativas à distribuição espacial (disponível apenas a partir de 1940), é possível deduzir que este incremento ocorreu praticamente entre a população urbana, dado que o número de habitantes residentes no meio rural em 2010 foi quase igual ao de 1940 (29,8 milhões e 28,3 milhões, respectivamente). Reafirma-se, portanto, a muito conhecida assertiva de que o Brasil se urbanizou num ritmo e numa escala bastante acelerados. Nas palavras de Diniz (2000):

Nas últimas seis décadas, esses movimentos migratórios inter-regionais foram complementados por fortes movimentos migratórios intra-regionais, de natureza rural-urbano, em todas as regiões brasileiras, em função da atração provocada pelo crescimento industrial e de serviços urbanos e pelas transformações estruturais na agricultura. O resultado foi um rápido crescimento urbano, não só nas regiões dinâmicas como também nas metrópoles das regiões atrasadas, configurando uma dramática experiência de urbanização e pobreza. (DINIZ, 2000, p. 26)

O Gráfico 2, por sua vez, aborda especificamente a distribuição rural-



Fonte: IBGE. Censos demográficos.

urbano e ilustra a “inversão ampliada”¹ na distribuição espacial da população a partir de meados dos anos 60. Analisada à luz da Tabela 2, os dados são úteis para evidenciar também o momento em que a “questão urbana” consolidou-se na agenda de políticas públicas do país, já que

¹ Entenda-se por “inversão ampliada” o fato de que não houve apenas uma troca de percentuais entre a população rural e urbana, do tipo 30/70 para 70/30. Se em 1940, 31,2% da população habitava em cidades (e os outros 68,8% encontravam-se no campo), em 2010, o contingente urbano era quase três vezes maior e representava 84,3% da população (contra apenas 15,7% da população rural). A inversão, portanto, foi do tipo 30/70 para 85/15.

data de meados da década de 60 a superação do contingente rural pelo urbano.

TABELA 2 – POPULAÇÃO BRASILEIRA, POR DÉCADA E LOCALIZAÇÃO					
Anos	Urbana	% Total	Rural	% Total	TOTAL
1940	12.880.182	31,2%	28.356.133	68,8%	41.236.315
1950	18.782.891	36,2%	33.161.506	63,8%	51.944.397
1960	31.303.034	44,7%	38.767.423	55,3%	70.070.457
1970	52.084.984	55,9%	41.054.053	44,1%	93.139.037
1980	80.436.409	67,6%	38.566.297	32,4%	119.002.706
1991	110.990.990	75,6%	35.834.485	24,4%	146.825.475
2000	137.755.550	81,2%	31.835.143	18,8%	169.590.693
2010	160.879.708	84,3%	29.852.986	15,7%	190.732.694

Fonte: IBGE, Censos demográficos

Conforme se depreende da Tabela 2, a população total cresceu 34,9% entre 1950-60 e 32,9% nos anos 70, mas a despeito do grande número de municípios e da vastidão do território nacional, foram as regiões metropolitanas o *loci* privilegiado dessa concentração. Neste sentido, destaca-se também o fato de que a população não cresceu apenas no sentido das metrópoles em geral, mas especialmente das RMs da região Sudeste, pois, como afirma Santos (1993),

Somente para o período de 1970-1980, as periferias de São Paulo e Rio de Janeiro absorvem 11,61% do incremento demográfico do País, enquanto os municípios-centro recolhem 13,97%. Em outras palavras, as aglomerações de São Paulo e do Rio de Janeiro são responsáveis pela absorção de mais de um quarto do incremento total da população brasileira nesse decênio.

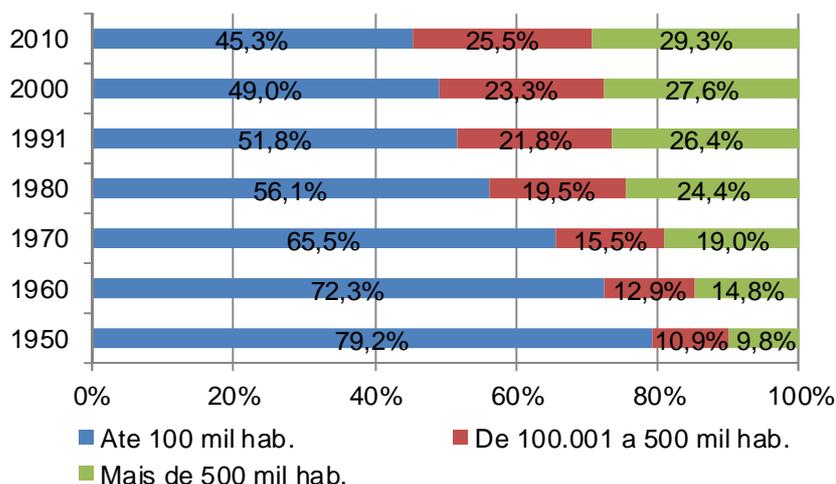
(...) Há mudança de ritmo considerável entre as duas maiores aglomerações do País a partir de 1950, com aceleração dos ganhos demográficos na Região Metropolitana de São Paulo. Esta absorve quase 40% do incremento total das Regiões Metropolitanas entre 1960 e 1970 e mais de 40% entre 1970 e 1980. (SANTOS, 1993, pp. 76-77)

Ou seja, a concentração espacial no Brasil não se deu apenas no sentido campo-cidade ou cidades pequenas-metrópoles. Ela teve caráter fortemente regional e ocorreu no sentido Brasil-Sudeste-Rio/ São Paulo.

Dando continuidade à análise demográfica e espacial, e considerando que os problemas urbanos se manifestam de formas distintas em função do tamanho das cidades (embora não se trate de uma relação causa-efeito direta), o Gráfico 3

ilustra a distribuição da população em relação ao porte dos municípios, a partir de 1950.

GRÁFICO 3 - Distribuição da população
Por faixa de município, em %



Fonte: IBGE

Naquele ano, quase 80% da população brasileira residia em municípios com menos de 100 mil habitantes e menos de 10% em municípios com mais de 500 mil residentes. Em 2010, a situação é bem diferente. Se

comparada a população residente em municípios com mais de 500 mil habitantes, em termos absolutos, este valor aumentou quase 11 vezes (de 5 milhões para 55 milhões de pessoas) e, percentualmente, passou de 9,85% para 29,3%, no mesmo período. Isto significa que, se em 1950, apenas 1 em cada 10 brasileiros residia em grandes cidades, em 2010, 1 em cada 3 encontrava-se nesta situação. É nítido, portanto, o processo de centralização nos maiores centros e confirma a afirmação de que, provavelmente, “o evento demográfico mais significativo dos últimos 50 anos não foi a alta taxa de crescimento populacional de boa parte do período, mas, sim, a acentuada redistribuição espacial da população” (MARTINE apud MOTTA et al, 1997, p. 6).

Mas é no âmbito dos indicadores sociais e econômicos que as disparidades se manifestam de forma ainda mais acentuada. Dados oficiais informam que apenas 100 municípios concentram 59,36% do Produto Interno Bruto-PIB nacional, sendo que, destes, 54 encontram-se na região Sudeste (33 em São Paulo) e respondem, juntos, por 37,8% do PIB (IBGE, 2009). Somente os municípios de São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília respondem por 21,5%. A Tabela 3 ilustra os valores absolutos e relativos dos dez maiores PIBs municipais.

TABELA 3 – PRODUTO INTERNO BRUTO MUNICIPAL 2009
10 maiores PIBs, em valores (R\$)

UF	Municípios	Produto Interno Bruto a preços correntes (1 000 R\$), em 2009	Participação Relativa
SP	São Paulo	389.317.167	12,02%
RJ	Rio de Janeiro	175.739.349	5,43%
DF	Brasília	131.487.268	4,06%
PR	Curitiba	45.762.418	1,41%
MG	Belo Horizonte	44.595.205	1,38%
AM	Manaus	40.486.107	1,25%
RS	Porto Alegre	37.787.913	1,17%
BA	Salvador	32.824.229	1,01%
SP	Guarulhos	32.473.827	1,00%
CE	Fortaleza	31.789.186	0,98%
		TOTAL ACUMULADO	29,70%

Fonte: IBGE, PIB Municipal, 2005-2009

Focalizando a concentração da atividade econômica nas empresas e na mão-de-obra empregada, das 4,8 milhões de empresas existentes no Brasil em 2009, 2,5 milhões estão na região Sudeste, das quais 510 mil apenas no município de São Paulo. E das 54 milhões de pessoas empregadas no mesmo ano, 47,5% encontram-se na mesma região (IBGE, PNAD, 2009).

Mesmo se tratando de uma referência limitada para avaliar as diferenças locais, o PIB per capita é outro indicador que aponta as profundas distâncias que separam os municípios brasileiros, não necessariamente pelo seu porte. A média do Brasil, em 2009, era de R\$ 16.917,66/ per capita, sendo que 1.936 municípios (cerca de 35%) possuíam médias inferiores a um terço desse valor (R\$ 5.639,22). E outros 923 municípios (16,5%) tinham médias iguais ou superiores à média nacional, dos quais apenas 26 encontram-se na região Norte, 39 no Nordeste, 132 no Centro-Oeste, 346 no Sudeste e 380 na região Sul (IBGE, 2009).

Analisando o PIB per capita por porte das localidades, constata-se que nos 38 municípios considerados de grande porte (que possuem mais de 500 mil habitantes), a renda per capita varia de R\$ 9.699,16 em São Gonçalo (RJ) a R\$ 50.438,46 em Brasília (DF). Entre os de médio porte, a variação é bem maior, de R\$ 2.804,64, em Paço do Lumiar (MA) a R\$ 101.411,26 em Araucária (PR). Por fim, no caso dos municípios de pequeno porte, o menor PIB per capita é o de São Vicente Ferrer (MA), de R\$ 1.929,97, e o maior encontra-se em São Francisco do Conde (BA), alcançando a marca dos R\$ 360.815,83 (IBGE, 2009).

Interessante notar que os 50 maiores PIBs per capita do país estão localizados em municípios com menos de 100 mil habitantes, totalizando uma população da ordem de 1 milhão de pessoas (IBGE, 2009) e apenas 8 encontram-se em regiões metropolitanas. Nesses casos, o PIB per capita reflete geralmente o resultado de uma atividade econômica ou de um empreendimento específico, sendo que a riqueza gerada dividida pelo pequeno número de habitantes resulta em médias per capita elevadas².

Há outros indicadores que ajudam a ilustrar as disparidades regionais e intermunicipais, exercício que pode ser simplificado a partir da utilização de índices. Um deles é o Índice Municipal de Desenvolvimento Humano (IDH-M), mas a última série encontrada data de 2000, portanto defasado em mais de uma década. Optou-se então por utilizar o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), desenvolvido pela Gerência de Estudos Econômicos da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN, 2011). Este indicador ranqueia os 5.564 municípios³ brasileiros a partir da análise de três categorias: i) emprego e renda; ii) educação e; iii) saúde, utilizando como fontes os dados oficiais dos ministérios do Trabalho e Emprego-MTE, da Educação e da Saúde. O índice varia de 0 a 1, e quanto mais próximo de 1, maior o que a instituição chamou de “desenvolvimento da localidade”.

A publicação de 2011 apresenta a posição dos todos os municípios brasileiros em 2009 e uma das suas conclusões é de que “cresceu a participação de municípios com IFDM moderado, de 30,1% em 2000 para 58,7% em 2009” (FIRJAN, 2011), o que demonstra, segundo o estudo, uma redução das

² Entre os dez maiores PIBs per capita, as atividades econômicas existentes são: 1) São Francisco do Conde (BA), com 33 mil habitantes, abriga a segunda maior refinaria do país; 2) Porto Real (RJ), com 16,5 mil habitantes, tem uma fábrica da Peugeot-Citroen; 3) Triunfo (RS), com 25,8 mil habitantes, é sede de um polo petroquímico e pertence à RM de Porto Alegre; 4) Confins (MG), com apenas 6 mil habitantes, abriga o principal aeroporto de Minas Gerais e a sede administrativa do governo estadual; 5) Louveira (SP), com 37 mil habitantes, é sede de centros de distribuição de grandes empresas; 6) Jambuí (SP), que registrou pouco mais de 5 mil residentes em 2010, tem sua economia integrada à de São José dos Campos, com indústrias de alimentos e metais; 7) Alto Horizonte (GO), com apenas 4.500 habitantes, possui um indústria de beneficiamento de sulfato de cobre; 8) Campos do Júlio (MT), que possui 5 mil habitantes, destaca-se pela produção de soja e milho; 9) Araçariçuama (SP), com 17 mil habitantes, possui indústrias de processamento e, finalmente; 10) Anchieta (ES), com 23,9 mil habitantes, possui indústrias de mineração instaladas. Fonte: rede mundial de computadores.

³ Segundo o estudo, o município de Nazária, no Piauí, criado em 2008, não possuía dados estatísticos em todas as variáveis e por isso não foi incluído na análise.

desigualdades entre os municípios na última década. Não obstante, o relatório apresenta algumas ressalvas, por exemplo, quando afirma que:

(...) a distância entre os extremos do ranking ainda é significativa: a média dos 100 maiores IFDMs é superior ao dobro da média dos 100 menores. (...)

De fato, os níveis de desenvolvimento encontrados nos 5.564 municípios brasileiros em 2009 continuam dividindo o Brasil em dois. Por um lado, as regiões Sul e Sudeste — que juntas possuem 51% dos municípios brasileiros — mantiveram a maciça predominância entre os 500 maiores IFDMs com 91,2% de participação em 2009. Por outro lado, Norte e Nordeste — onde estão 40% dos municípios brasileiros — permaneceram dominantes entre os 500 menores, com participação de 94,4% nessa faixa do ranking.

(...)

Desse exercício de projeção descobre-se que o atraso do desenvolvimento do Nordeste em relação ao Sudeste é de 10 anos. Ainda pior é a situação do Norte, que alcançaria o mesmo percentual de municípios nos quadrantes superiores apresentado pelo Sudeste em 2009 somente em 2029, duas décadas de atraso. (FIRJAN, 2011)

Os dados utilizados pelo estudo são, na categoria Emprego e Renda, a geração de emprego formal, o estoque de emprego formal e salários médios do emprego formal. Na categoria Educação foram consideradas a taxa de matrícula na educação infantil, a taxa de abandono, a taxa de distorção idade-série, o percentual de docentes com ensino superior, a média de horas-aula diárias e o resultado no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Por fim, na categoria Saúde, foram considerados o número de consultas pré-natal, os óbitos por causas mal definidas e os óbitos infantis por causas evitáveis.

O ranking aponta que apenas 235 municípios atingiram os patamares mais elevados, com IFDM superior a 0,8. A nota máxima foi a do município de Barueri, em São Paulo (IFDM 0,9303) e a pior a de São Félix das Balsas, no Maranhão (IFDM 0,3413). Entre os 100 melhores, 68 encontram-se no estado de São Paulo, 8 nos demais estados da região Sudeste, 17 na região Sul, 6 no Centro-Oeste, 1 no Norte (Palmas/TO) e nenhum na região Nordeste. As cinco melhores cidades desta região, segundo o seu IFDM, são: Teresina (PI), na 102ª posição; Eusébio

(CE), na 165^a; Recife (PE), na 204^a posição; Natal (RN), na 233^a; e Aracaju (SE), na 275^a posição.

Retomando a discussão, constata-se que a questão essencial da “desigualdade urbana” não decorre necessariamente do tamanho dos municípios, mas da distribuição desigual de bens, serviços e riquezas entre eles. A rede urbana brasileira não é apenas concentrada, mas também desequilibrada, sejam quais forem os indicadores sociais e econômicos utilizados. E a política urbana poderia exercer um papel importante na redução dessas diferenças.

1.3 Fatores de atratividade

Ilustradas algumas das enormes diferenças que distinguem os municípios brasileiros, buscou-se em seguida identificar o que leva pessoas e empresas a se concentrarem em determinados locais, para então tentar distinguir quais aspectos seriam mais influenciados pela política urbana. A Geografia e a Economia oferecem múltiplas explicações sobre o fenômeno concentrador e muitas delas corroboram a ideia de que “uma das manifestações mais notáveis do fenômeno do recrudescimento da concentração econômica é ligada à intensificação das forças favoráveis à localização das atividades produtivas em algumas poucas regiões e nas grandes cidades” (TOLOSA, 1997, p. 22). Não é um objetivo deste trabalho abranger toda a discussão, apenas destacar alguns elementos que, à luz da literatura consultada, foram organizados em três grupos: i) fatores naturais; ii) fatores de migração (incluindo os fatores subjetivos); e iii) fatores de escala, de aglomeração e de urbanização.

Sobre o primeiro conjunto, de **fatores naturais**, Matos (1995) descreve o quanto as características do sítio natural foram relevantes para a configuração da rede de cidades no Brasil:

É inegável que a dotação de recursos naturais constitui um dos fatores de maior relevância na gênese do crescimento econômico, vis-à-vis o processo de concentração espacial (Diniz e Lemos, 1990). (...) Os recursos naturais tiveram grande importância histórica na formação das várias economias regionais no Brasil. (MATOS, 1995, pp. 2-3)

É simples entender que as condições naturais são elementos importantes para o surgimento e o crescimento das cidades, e a história oferece várias ilustrações neste sentido, desde a Antiguidade. Quando observado o caso brasileiro, esta tese também se confirma, haja vista, por exemplo, a associação entre os ciclos econômicos e os núcleos urbanos fundados em torno dos polos exportadores (cana-de-açúcar, ouro, borracha e café). Francisco de Oliveira (1982) afirma que

Os diversos ciclos da economia brasileira (...) permanecem criando e recriando permanentemente um padrão de urbanização que consistia nessa extrema polarização: de um lado, uma rede urbana bastante pobre e, de outro, uma rede urbana extremamente polarizada em grandes e poucas cidades, que eram exatamente as sedes do controle, seja burocrático, seja do capital comercial. (OLIVEIRA, F., 1982, p. 39)

O discurso das “vocações naturais” sempre foi bastante utilizado no Brasil e é também conveniente aos interesses políticos e econômicos vigentes nos distintos momentos, como se percebe no caso da “questão nordestina” ou da “questão amazônica”, cada qual por motivos quase diametralmente opostos (o primeiro, pela suposta inviabilidade econômica do semi-árido e o segundo em função do elevado custo de suplantiar a abundância da floresta). A inovação tecnológica vem desconstruindo gradativamente esses discursos (em especial, quando observados os êxitos econômicos de países localizados em áreas muito mais inóspitas do que as regiões mencionadas), e embora o debate não tenha sido superado, seguramente foi relativizado, dado que as características naturais há muito tempo já não explicam isoladamente a concentração espacial de pessoas e empresas em determinadas cidades ou regiões.

Sobre o segundo conjunto de fatores, relacionados à **migração**, há diversos títulos dedicados ao assunto e o que interessa ao presente trabalho é identificar os principais elementos que influenciam na decisão de migrar. Segundo Lisboa (2005),

Considera-se que a dinâmica demográfica apresenta três principais componentes: natalidade, mortalidade e migração. Qualquer alteração que promova mudança nos padrões de um dos componentes

automaticamente interfere nos demais e provoca alterações espaciais.
(LISBOA, 2005, p. 2)

Considerando que, atualmente, os componentes de natalidade e mortalidade, no caso brasileiro, tem assumido menor peso na compreensão da dinâmica demográfica – dado que ambas vem caindo em todas as regiões, nas últimas décadas – a migração adquire um papel, a priori, mais importante no entendimento sobre a concentração espacial.

Predomina na literatura acerca do tema o entendimento de que a decisão de migrar, para indivíduos ou empresas, obedece essencialmente a fatores de ordem econômica, ainda que existam outras dimensões importantes, como catástrofes, conflitos, leis, motivações pessoais, dentre outros. Novamente Lisboa (2005) explica que,

Embora os fatores determinantes da migração tenham predominantemente características econômicas, os fatores de ordem subjetiva não podem ser negligenciados. Trata-se dos aspectos relacionados às questões culturais, paisagísticas, familiares, psicológicas, pessoais etc. e que normalmente apresentam maior dificuldade de mensuração. Incluem itens relativos à cultura esportiva, comunitário-popular, religiosa e cívica. (LISBOA, 2005, p. 89)

Ainda assim, autores como Lee (1966) reforçam a visão de E. G. Ravenstein, no seu clássico “As leis da migração”, de 1885, quando o autor afirma que

Leis mais ou menos opressivas, tributação onerosa, clima insalubre, ambiente social incompatível e, até mesmo, coerção (tráfico de escravos, deportação para colônias penais), produziam e continuam a produzir correntes migratórias, conquanto nenhuma delas seja comparável em volume à que resulta do desejo inerente à maioria dos homens de melhorar sua situação material. (RAVENSTEIN apud LEE, 1966, p. 97)

Segundo Brigg (1976), “os economistas e sociólogos que tem estudado a migração interna destacam o predomínio da motivação econômica nesse processo” (BRIGG, 1976, p. 619) e, ao abordar as decisões individuais, a mesma autora reforça essa ideia ao afirmar que “as diferenças de oportunidades econômicas existentes entre regiões de um mesmo país ou entre países distintos,

impõem os indivíduos a mudar de local de residência” (BRIGG, 1976, p. 619). Greenwood (1975), por sua vez, afirma que “o migrante potencial presumivelmente selecionará aquele local onde será maior o valor real do benefício líquido esperado com a migração.” (GREENWOOD, 1975, p. 476).

Meneghetti Neto (1989), analisando a literatura especializada, relaciona as principais variáveis identificadas que influenciam a decisão de migrar, dentre as quais destacam-se: i) a existência de colônias de migrantes no destino, sobretudo se houver parentes e amigos residentes no local (p.89); ii) locais com maior número de escolas e estudantes e um maior percentual da população com mais de 25 anos (pp. 94-95); iii) estoque de habitações para alugar (p. 96); iv) custo de vida e criminalidade (que são variáveis negativas, ou seja, quanto mais elevadas, menor o fluxo migratório) (pp. 96-97); v) diferença de renda percebida entre o meio urbano e o rural, embora haja divergência sobre qual é a diferença que motiva a migração (alguns autores falam em diferencial positivo de 30% no salário monetário pago na cidade) (p. 98); e, por fim, vi) em relação às políticas públicas, “os gastos realizados pelo Estado tanto na área social como na não social” que, segundo o autor, “exercem muita influência na determinação do fluxo migratório” (MENEGETTI NETO, 1989, p. 103).

Interessante que este mesmo autor alega que há divergências se o tamanho da cidade de destino é uma variável positiva ou negativa sobre a migração. Ou seja, se os atrativos sociais e recreacionais que as cidades maiores oferecem tem maior influência na decisão de migrar do que as deseconomias de transporte e poluição, por exemplo (MENEGETTI NETO, 1989, p. 93). Destaque-se ainda que o foco do referido trabalho é demonstrar o quanto o dispêndio público, local e federal, exerce influência sobre a decisão de migrar. Segundo o autor,

A literatura revisada indica que o nível de benefícios de bem-estar pode exercer um impacto positivo nos vários grupos de migrantes, particularmente o pobre, tanto branco como o negro.

(...) Os resultados gerais alcançados mostram que o fluxo migratório é fortemente atraído pela expectativa de melhores benefícios de bem-estar

social, existindo aí alguns elementos que dão evidências à questão do resíduo fiscal positivo. (MENEGETTI NETO, 1989, p. 63)

Ainda em relação à migração, vale a pena mencionar as análises feitas por West, Hamilton e Loomis (1976) acerca do papel de governos e empresas na dinâmica migratória. Esses autores afirmam que

Outras decisões de política são as ações coletivas tomadas por empresas, comunidades e governos, através de processos políticos que reconciliam os diversos interesses das partes envolvidas. Assim, as pesquisas sobre as estruturas de poder na tomada de decisões a nível local e sobre a dinâmica da tomada de decisões dos grupos são relevantes à consideração da política migratória. (WEST, HAMILTON e LOOMIS, 1976, p. 297)

Tal afirmação reforça o entendimento sobre o quanto as decisões políticas (tais como a implantação de estaleiros, refinarias e fábricas de automóveis, para utilizar exemplos recentes e recorrentes, no caso brasileiro) podem promover mudanças estruturais na dinâmica de determinadas regiões.

Na sequência, o terceiro grupo de análise são os **fatores de escala** ou econômicos, no qual a atratividade decorre da chamada “economia de aglomeração” – talvez o mais conhecido dos argumentos utilizados para entender a concentração urbana. Sob esta ótica, a concentração demográfica decorre de “leis gerais da economia”, em especial daquelas ligadas aos custos de transporte e comunicação. Importante destacar que embora o Estado intervenha diretamente no provimento de tais fatores, não é raro identificar certo *laissez-faire* governamental relacionado à dimensão espacial do desenvolvimento econômico, agindo como se a configuração espacial fosse “obra do acaso”.

Os trabalhos dedicados a este tipo de análise debruçam-se tanto sobre os fatores de localização das indústrias (entendendo estas como elementos determinantes da inserção das cidades nos circuitos econômicos mais dinâmicos) como dos indivíduos, já mencionados anteriormente. Assim, no caso das empresas, Matos (1995) afirma que

As economias de aglomeração representam variados tipos de benefícios para as firmas, pois propiciam a redução dos custos de comunicação

com fornecedores, compradores e agentes públicos, influem positivamente nas necessidades de estoques (matéria-prima, manutenção etc.) e de trabalho especializado, configurando, enfim, uma série de fatores que tendem a se reforçar mutuamente à medida que a área urbana se expande, ampliando-se a escala, a complexidade e a diversificação econômica. (MATOS apud REDWOOD III, 1995, p. 4)

Singer (2002) considera que, mesmo diante da lógica inerente ao capitalismo, o processo de tomada de decisão sobre a localização de empreendimentos industriais pode incorporar fatores de ordem subjetiva:

É sabido que, em frequentes casos, a localização que seria “racional” no sentido de minimizar os custos para a empresa apresenta várias alternativas economicamente equivalentes. A decisão adotada quase sempre, porém é escolher a localização onde já é maior a urbanização. Esta decisão é geralmente devida a motivos subjetivos: o tipo de vida que a cidade grande oferece é mais atraente para os que tomam a decisão e que, muitas vezes, terão que morar na proximidade da nova empresa. Tudo leva a crer que a urbanização assume características próprias no capitalismo, na medida em que este cinde as perspectivas micro e macroeconômica, fazendo com que as decisões locais sejam tomadas apenas em função da primeira. (SINGER, 2002, p. 36)

A Nova Geografia Econômica (NGE) também oferece contribuições ao debate pois, segundo Oliveira (2004), embora esta teoria não introduza grandes inovações à leitura dos economistas urbanos e regionais, diferencia-se pelos modelos que utiliza (OLIVEIRA, 2004, p. 2).

Nas palavras desse autor, a NGE analisa as forças centrípetas e centrífugas que atuam sobre as cidades, sendo que as primeiras “referem-se à presença de custos de transporte, externalidades e retornos crescentes de escala nas atividades produtivas” (OLIVEIRA, 2004, p. 3), ou seja, “os custos de mover bens no espaço” e que se reduzem à medida que as empresas se aproximam dos seus fornecedores de insumos (*backward linkages*) e/ou dos seus consumidores (*forward linkages*) (OLIVEIRA, 2004, p. 3). Considerando que esta localização ótima nem sempre é alcançável na prática, surge o princípio do “local mediano”, que ensejará o surgimento ou desenvolvimento de cidades com características mais ou menos ligadas às características deste lugar ótimo.

Também são referidas pelo autor como forças centrípetas, a economia de localização e a economia de urbanização. A primeira remonta à proximidade de empresas de um mesmo setor, cujas vantagens principais residem no aumento da eficiência do mercado de trabalho (empregados tem maior mobilidade entre empresas e estas tem os custos de treinamento reduzidos) e na aquisição de insumos, além das transferências de conhecimento possibilitadas pelos contatos diretos.

Já a economia de urbanização tem forte correlação com a primeira, mas não beneficia apenas um setor. Segundo Oliveira (2004), as vantagens podem ser melhor percebidas no caso do setor de serviços, que se caracteriza pela imobilidade, ou seja, o produto deve ser oferecido ao consumidor em locais específicos. Neste caso, o custo de transporte é o de deslocamento até este ponto e será muito menor em contextos de urbanização mais intensa, notadamente quando várias empresas de serviços se localizam em um mesmo local (OLIVEIRA, 2004, p. 6).

Quanto às forças centrífugas, elas estariam concentradas, de forma simplificada, nos fatores terra e mão-de-obra. Ainda aquele autor afirma que,

O fato de a terra próxima às aglomerações ser limitada implica que à medida que a demanda por este fator cresce seus preços também crescem. Estes crescem até o ponto em que não compensam os benefícios de localizar-se próximo as aglomerações. Assim, começa a atuar como uma força centrífuga, pois as atividades buscarão regiões com terras de menor custo. (OLIVEIRA, 2004, p. 6)

No caso da concentração de mão-de-obra, segundo o autor, ela favorece o surgimento de sindicatos, que tendem a elevar os salários – que também é um fator de migração significativo (para alguns, determinante) e que pode levar as empresas a mudarem sua localização.

Ocorre ainda que uma eventual concentração de pessoas pode resultar em maiores problemas de qualidade de vida, como criminalidade, qualidade ambiental e congestionamentos, comprometendo a produtividade dos trabalhadores. Segundo o mesmo autor, “as externalidades negativas associadas

a aglomerações urbanas incentivam a uma fuga das atividades destas regiões, criando assim, uma força centrífuga forte” (OLIVEIRA, 2004, p. 7).

Sobre este assunto, cumpre mencionar algumas questões relacionadas às deseconomias de aglomeração. Segundo Pereira e Lemos (2003),

(...) admite-se que existe uma tendência à concentração espacial da indústria devido às economias de aglomeração, que são obtidas a partir de um processo circular cumulativo. No entanto, à medida que ocorre a extensão do processo de concentração, as deseconomias de aglomeração se fazem sentir. Assim, surgem novos centros urbanos potenciais, com a capacidade de receber fluxos de investimentos e populacionais, por conta não apenas das economias de aglomeração ali existentes, mas também da pouca incidência de deseconomias, que estão presentes nos centros urbanos mais “desenvolvidos”. (PEREIRA e LEMOS, 2003, p. 127)

Portanto, mesmo considerando os benefícios da concentração de recursos nas grandes cidades, nem sempre ela promove as eficiências e os desejados ganhos de escala. Não são raros os casos em que, quando determinados fatores desequilibram um sistema, fazendo-o expandir-se descontroladamente, as ineficiências são maiores do que as eficiências e os mecanismos de auto-organização passam a não mais surtir efeito. Apesar dos vários estudos já elaborados, atestando os custos da concentração excessiva, algumas cidades brasileiras continuam crescendo e gerando elevadas deseconomias. Observe-se, por exemplo, os dados sobre acidentes de trânsito no Brasil.

Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA (2003), em 2000, a taxa de acidentes com morte no trânsito era de 6,8 para cada 10 mil veículos circulando, enquanto no Japão era de 1,32, nos Estados Unidos era de 1,93 e na França, 2,35. Segundo o mesmo estudo, nas 49 aglomerações pesquisadas, o custo total dos acidentes de trânsito, em 2001, foi de R\$ 3,6 bilhões (a preços de abril de 2003, sem incluir os acidentes em rodovias, apenas nos perímetros urbanos). Extrapolando para o total da área urbana do país, os autores estimam em R\$ 5,3 bilhões o total gasto em função dos acidentes de

trânsito em 2001.⁴ Se for considerado o aumento significativo da frota automotiva na última década⁵, pode-se inferir que atualmente estes custos sejam muito mais elevados.

A propósito, vale destacar as considerações ainda bastante atuais de Cintra (1978) sobre os dilemas do desenvolvimento urbano atrelado ao desenvolvimento econômico quando afirma que:

Os objetivos para a cidade, que podem ter sua origem numa estratégia nacional de desenvolvimento, por vezes não coincidem com os desejados pela opinião pública local. (...) Basta que consideremos o papel estratégico desempenhado pela indústria automobilística na manutenção de altas taxas de desenvolvimento econômico. Medidas para reduzir o uso de automóveis particulares nas cidades gozariam acaso da simpatia dos encarregados das macrodecisões? (CINTRA, 1978, p. 224)

Mas os congestionamentos são apenas um exemplo de deseconomia urbana provocada pela concentração excessiva, outros poderiam ser explorados. O que interessa perceber é que, mesmo que os problemas urbanos não se restrinjam às grandes aglomerações, há uma tendência de que eles manifestem-se com mais intensidade nas cidades maiores. Naturalmente, a leitura econômica pode sempre confrontar tais prejuízos com os benefícios gerados em termos de postos de trabalho e impostos gerados, o que reduz o debate a uma conta de subtração dos prejuízos em relação aos benefícios.

Neste sentido, novamente Oliveira (2004) afirma que, na maioria dos países e cidades, o resultado das forças centrípetas e centrífugas tem sido favorável ao centripetismo, ou seja, ainda há uma tendência maior à concentração

⁴ Para chegar a esses números, foram analisados treze tipos de custos envolvidos nos acidentes, a saber: i) custo de perda da produção (a pessoa acidentada para de trabalhar temporária ou permanentemente); ii) custo de danos aos veículos; iii) custo médico-hospitalar; iv) custo de processos judiciais; v) custo de congestionamento; vi) custo previdenciário; vii) custo de resgate de vítimas; viii) custo de remoção de veículos; ix) custo de danos ao mobiliário urbano e à propriedade de terceiros; x) custo de outro meio de transporte; xi) custo de danos à sinalização de trânsito; xii) custo do atendimento policial e dos agentes do trânsito; e xiii) impacto familiar. (IPEA, 2003)

⁵ Em 2000, a frota brasileira era de 29,7 milhões de veículos, sendo 19,9 milhões de automóveis. Em dezembro de 2011, a frota já era de 70,5 milhões de veículos, dos quais, 39,8 milhões de automóveis, o que representa um crescimento de 137% no total de veículos e 100% de automóveis, em pouco mais de uma década. Fonte: DENATRAN.

de atividades do que à dispersão. A dúvida reside em saber por que determinadas cidades continuam crescendo mais do que outras, mesmo quando, genericamente, as externalidades negativas superam as positivas. A explicação para este fato estaria na existência da “primazia” que, segundo o mesmo autor,

(...) surge quando há um favorecimento político a determinadas regiões. Este favorecimento poderia ser, por exemplo, maiores investimentos em infra-estrutura, favorecimento em licitações, entre outros. Assim, muitas atividades se localizariam nestas regiões em que as decisões são tomadas a fim de receber os benefícios deste favorecimento. Em geral, primazia ocorre na sede de governos, ou seja, capitais de países e estados, mas pode ocorrer também em centros de origem do poder dominante. (OLIVEIRA, 2004, p. 7)

Este é um aspecto importante em relação ao argumento aqui defendido, pois se supõe, conforme anunciado, que o modelo de desenvolvimento urbano no Brasil vem sendo conduzido no sentido de criar condições que favoreçam as economias de escala, concentrando-as nos lugares onde o retorno econômico será maior e mais rápido. Mas tal opção nem sempre significa, do ponto de vista do planejamento urbano, que aquela é a melhor escolha, exceto se for admitido que, numa sociedade capitalista, a razão financeira se sobrepõe sempre às demais ponderações.

Por fim, aplicando os modelos matemáticos às cidades nordestinas, utilizando dados de 1991 e 2000, Oliveira (2004) traz algumas conclusões interessantes, dentre as quais se destaca o papel do capital humano para o crescimento das cidades, considerado pelo autor umas das principais variáveis.

Sobre essa questão, Brigg (1976) ressalta um aspecto importante para o reconhecimento das múltiplas dimensões do desenvolvimento urbano ao afirmar que “o ‘êxodo de cérebros’ de uma área rural pode privá-la de sua valiosa base de recursos humanos, cuja importância para o desenvolvimento econômico de uma região carente de capital nunca deve ser subestimada.” (BRIGG, 1976, p. 671). Embora se refira à migração rural-urbana, a mesma ideia pode ser aplicada à relação entre cidades e regiões de baixa e alta renda, respectivamente. Se as áreas economicamente mais dinâmicas atraem, de modo geral, indivíduos mais

preparados (física e/ou intelectualmente), também é verdade que nos locais de emigração a tendência é o agudizamento da estagnação econômica pela ausência de capital humano compatível com as necessidades do capital produtivo e financeiro.

Dentre os autores consultados, Singer (2002) foi quem melhor sintetizou todos esses fatores ao declarar que:

a) (...) na medida em que as firmas se agigantam, elas tendem a concentrar a maior parte dos seus estabelecimentos na mesma área para facilitar o controle administrativo dos mesmos. O desenvolvimento de melhores técnicas de comunicação tende a atenuar esta tendência sem anulá-la; b) os custos dos serviços de infra-estrutura levam à concentração espacial, até o ponto em que sua saturação passa a refletir deseconomias de aglomeração; mas, neste ponto, a ampliação da capacidades destes serviços é paga, sob a forma de despesa pública, pelo conjunto da economia, de modo que aquelas deseconomias são por assim dizer socializadas (...); c) na medida em que a localização da empresa condiciona a localização da residência dos seus dirigentes, a atração exercida pela vida metropolitana sobre os que tem poder para influir na decisão locacional acaba também por favorecer a concentração espacial; d) (...) o ônus da concentração espacial representado pelo esvaziamento econômico e, em menor escala, demográfico de certas regiões, (...) é primordialmente suportado pela população mais pobre sem se fazer sentir sobre a lógica de localização da empresa capitalista. (SINGER, 2002, p. 76)

Constata-se, portanto, a partir da literatura consultada, que são múltiplos os fatores que interferem no processo de adensamento populacional e econômico e que, muito além dos atributos naturais do sítio, há elementos conjunturais mais relevantes para promover ou desestimular o fenômeno concentrador. E que a maioria deles passa pela intervenção do Estado em diferentes áreas, seja sob a forma de regulações, investimentos ou por iniciativas que afetam o chamado “custo de vida” (que inclui as políticas “sociais”, como educação, saúde, segurança pública etc.). Logo, a ideia de que uma política de desenvolvimento urbano pode se debruçar exclusivamente sobre três setores específicos

(habitação, saneamento e mobilidade) parece reduzir excessivamente a leitura do fenômeno.

Importante destacar que a migração ou a concentração não são, per si, boas ou ruins. O tamanho do contingente populacional não pode ser visto como o principal fator a ser enfrentado, sobretudo quando se analisa o caso de metrópoles tão grandes ou maiores do que as brasileiras e que, nem por isso, padecem dos mesmos males – ou pequenas cidades que lidam com grandes problemas. Singer (2002), radicalizando essa ideia, é categórico ao afirmar que

(...) a concentração urbana e a primazia metropolitana são *falsos problemas*, na medida em que sua eventual ‘correção’ demanda apenas um certo aperfeiçoamento do aparelho de planejamento territorial, nos limites do sistema. (SINGER, 2002, p. 78)

Este “certo aperfeiçoamento do aparelho de planejamento territorial” não é uma medida trivial e exige um ajuste muito mais profundo na forma como o Estado brasileiro enxerga o desenvolvimento do país e, sobretudo, como reflete e age sobre os problemas urbanos. Porque, como o mesmo autor reconhece,

(...) Se existe, portanto, uma demanda “explosiva” por serviços urbanos de toda espécie, que permanece em grande medida insatisfeita, isto se dá não porque a população cresce depressa demais mas porque a renda urbana se eleva de forma “explosiva”, e os mecanismos de mercado, que de modo geral deveriam equilibrar demanda e oferta, simplesmente falham no cumprimento do seu papel. E falham porque a oferta se torna inelástica a curto prazo quando se esgota a capacidade de produção. Não é possível atender a uma demanda rapidamente ascendente de telefones, de ligações à rede de água e de esgotos, de habitações, de vias transitáveis etc. quando as respectivas redes telefônicas, de água etc. estão saturadas. De modo que as únicas maneiras de se reduzirem os desníveis entre demanda e oferta de serviços urbanos seriam ou deter a expansão da economia urbana ou planejá-la a longo prazo. Tudo leva a crer que nem uma nem a outra são compatíveis com o modo de produção capitalista, tal qual ele se apresenta no Brasil atualmente. (SINGER, 2002, p. 130)

À luz do exposto, não se pretende sugerir que a vida no campo é melhor do que na cidade, ou que cidades pequenas são melhores de viver. Há vários

estudos que evidenciam o quanto a migração e a concentração foram e continuam sendo favoráveis ao crescimento econômico e o quanto os padrões de vida no meio urbano são melhores, na média, do que no meio rural (YAP, 1976; BRIGG, 1976). Apesar dos inúmeros problemas, a vida nas áreas urbanas é considerada, do ponto de vista do acesso aos bens de consumo, melhor do que a vida nas áreas rurais e, nos últimos vinte anos,

El progreso ha sido mucho más rápido en las grandes ciudades que en los centros más pequeños y en áreas rurales. La calidad de la vida urbana en las ciudades más grandes ha mejorado mucho a lo largo de los años debido a fuertes inversiones en infraestructura y servicios (...). (ONU-HABITAT, 2010, p. 66)

Balán (1973) resume esta questão da seguinte forma:

(...) não obstante o fato de a maior concentração urbana gerar uma série de pressões sobre os mercados de trabalho e serviços urbanos (...), muitos dos problemas emergentes representam, de um ponto de vista mais amplo, transferência e concentração de problemas regionais ou nacionais que, a longo prazo, têm maior possibilidade de ser solucionados nos centros urbanos. Por outro lado, sabe-se que a concentração acarreta maior visibilidade e viabilidade de expressão sobre a estrutura social e econômica e sobre o sistema político (...). Para utilizar uma expressão mais simples: a pobreza urbana é mais evidente e incomoda mais as estruturas do poder, do que a pobreza dispersa em vilas, aldeias e outros quadros rurais. (BALÁN, 1973, p. 855)

O debate, portanto, não se reporta à ideia de “retorno ao campo”, mas de assegurar, entre as diferentes realidades urbanas, padrões de vida e de distribuição de riquezas mais homogêneos. É evidente que, em vários países, há diferenças de renda entre regiões, estados e municípios, mas nem sempre elas são tão profundas. As preocupações centrais deste trabalho referem-se à acentuada desigualdade e ao fato de que o percurso feito pela política de desenvolvimento urbano, nos moldes como vem sendo concebida e executada, pode, ao cabo de alguns anos, pouco ou nada contribuir para reverter essas disparidades – se não para acentua-las.

Capítulo 2 – As diversas fases do urbano no Brasil

Este capítulo busca ilustrar o quanto, ao longo do século XX, predominou a visão economicista sobre o desenvolvimento urbano e de que forma este viés influenciou a configuração da rede urbana atual. Para tanto, serão apresentados alguns eventos relacionados àquele processo e o impacto de algumas políticas empreendidas em cada período.

A primeira seção introduz o tema e alguns paradoxos da leitura “economicista” do urbano e as cinco seções seguintes abrangem os diversos períodos pelos quais passou a temática urbana no país. Desnecessário afirmar que a subdivisão adotada representa apenas um recurso metodológico visando enfatizar aspectos úteis aos objetivos do trabalho.

2.1 Paradoxos da “visão contábil da sociedade”

A literatura econômica brasileira menciona, em diferentes textos, o destaque conferido ao planejamento como técnica privilegiada de promoção do crescimento econômico – especialmente após os anos 30 – e da crença neste como condição necessária para o alcance do desenvolvimento nacional em seu sentido mais amplo. Ao considerar que, solucionando os entraves econômicos, conseqüentemente, resolver-se-ão os demais problemas do país, estabeleceu-se há várias décadas o vínculo estreito, mas não necessariamente virtuoso, entre desenvolvimento econômico e política urbana.

Neste sentido, as diversas “crises” (incluindo a “crise urbana”) costumam ser interpretadas como efeitos indesejados do desenvolvimento econômico, seja ele positivo ou negativo. Ou seja, se a economia vai bem e começam a surgir, por exemplo, novos conjuntos de moradias precárias nas periferias das cidades, é comum ouvir que tal movimento é uma “externalidade negativa” gerada pelo mercado imobiliário aquecido, que eleva o preço da terra urbana e torna-a menos acessível aos setores menos capitalizados, que são levados a ocupar áreas públicas. Se, pelo contrário, os indicadores econômicos são desfavoráveis,

novamente se poderá dizer que as ocupações ilegais são consequências de um ambiente recessivo, que inviabiliza o acesso à terra urbana para a população de baixa renda, que buscará alternativas ocupando, por exemplo, encostas ou áreas alagáveis. Neste caso, retomado o dinamismo econômico, resolver-se-ão problemas desta espécie. Trata-se, evidentemente, de um argumento tautológico, no qual a dimensão econômica sempre será uma explicação aparentemente convincente para as disfuncionalidades do modelo de desenvolvimento, que obviamente não se restringe ao urbano.

Em todos os casos, a política de desenvolvimento urbano visa, na melhor das hipóteses, reduzir os impactos negativos ou corrigir falhas sistêmicas da economia de mercado. Pode-se traduzir essa ideia pelo que Souza (2004, p. 141) chamou de “visão contábil da sociedade”. Ou seja, de modo geral, entre os “economistas no poder” (para citar outra expressão da mesma autora), os problemas urbanos costumam ser percebidos sob duas óticas: como “externalidades negativas” dos estímulos dados à atividade produtiva ou como elemento impulsionador desta mesma atividade.

No primeiro caso, a intervenção no meio urbano tende a acontecer a posteriori, isto é, à medida que os problemas se apresentam – o que raramente possibilita enfrentá-los estruturalmente. A política urbana é percebida como um meio de remediar os efeitos gerados pelas políticas macroeconômicas e, como bem ilustra Tolosa (1997):

as autoridades e entidades encarregadas do monitoramento das prioridades macroeconômicas raramente incorporam ao seu cálculo econômico o impacto dessas ações sobre o espaço. Por sua vez, no extremo oposto, dificilmente as entidades de fomento regional e local preocupam-se com os efeitos do somatório das suas ações sobre os grandes agregados nacionais. (TOLOSA, 1997, p. 23)

Na outra ponta, o olhar da Economia sobre a política urbana tende a valorizá-la como um campo promissor para estimular setores que aquecem a atividade econômica como um todo, em especial, por meio da construção civil, que absorve grandes contingentes de mão-de-obra pouco qualificada e, de modo

geral, demanda recursos volumosos para a sua operacionalização. Segundo Reis Filho (1984),

A Construção Civil constitui uma das principais chaves de controle de qualquer plano de desenvolvimento. Na maior parte dos países industrializados e em vias de industrialização responde por cerca de 50% do investimento bruto da nação (...). No caso do Brasil, o setor tem respondido também, nos últimos anos, por 50% da geração de capital fixo. Desnecessário será acentuar sua capacidade de absorção de mão-de-obra. (REIS FILHO, 1984, p. 31)

Assim, a execução de obras civis, sejam elas de infraestrutura (hidrelétricas, rodovias, portos, aeroportos, redes de saneamento), viárias (linhas de metrô, corredores de transporte, anéis viários, pontes, viadutos), a criação e urbanização de bairros (em áreas de favelas, condomínios de luxo ou distritos industriais), a revitalização de áreas para implantação de polos de negócios e lazer (centros comerciais, gastronômicos, de hotelaria e entretenimento) ou equipamentos urbanos (parques, hospitais, campus universitários), entre centenas de outras intervenções no meio urbano, se apresentam como alternativas para “solucionar” determinados problemas e para melhorar os indicadores da atividade econômica. Além disso, eles constituem fatores de atratividade para os espaços beneficiados com tais intervenções o que, em última instância, é muitas vezes desejado pelos planejadores – a despeito das eventuais “deseconomias” já mencionadas no capítulo anterior.

Resumindo, pode-se afirmar que é comum vincular a política urbana a um dos motores do desenvolvimento econômico, baseado em três argumentos centrais: i) a política urbana minimiza problemas sociais que influenciam o ambiente de negócios (ao ampliar, por exemplo, a oferta de moradia); ii) ela aquece a economia, uma vez que mobiliza somas significativas de recursos (humanos, materiais e financeiros), e; iii) ela ajuda a atrair novos empreendimentos para as cidades que, por sua vez, dinamizam ainda mais o ambiente econômico.

Esta forma de perceber o desenvolvimento urbano não é recente e alguns fatos colhidos ao longo da história do Brasil republicano permitem corroborar tal afirmação, conforme será avisto na sequência.

2.2 O urbano como promessa

No Brasil, as primeiras cidades surgiram a partir de uma ocupação territorial induzida pela coroa portuguesa e tiveram relação direta com os sistemas mercantilista e capitalista. A rede urbana foi sendo construída por força da ação governamental, seja por meio da fundação de vilas, das bandeiras ou dos incentivos à migração europeia, dentre outras formas, motivadas por interesses de ordem política e econômica. De modo geral, a ação governamental exerceu um papel determinante na dinâmica da rede de cidades, ainda que os desdobramentos desta intervenção nem sempre tenham sido efetivamente previstos e menos ainda controlados.

Nas primeiras décadas do século XX, o Estado brasileiro atuava basicamente como mediador político dos interesses privados, inserido num modelo de desenvolvimento agroexportador voltado para o mercado externo, cuja atuação consistia em assegurar as condições de acumulação do capital, proteger a propriedade privada, manter a ordem pública e coletar taxas⁶. Há poucas referências à “política urbana” na literatura mas, como afirma Oliveira (2002), “desde o início do século XX tivemos atuações do poder público nas cidades brasileiras no sentido de organizá-las para os tempos modernos” (OLIVEIRA, 2002, p. 10).

Em 1900, o Brasil contava com uma população da ordem de 17,5 milhões de pessoas e Santos (1993, p. 21), referindo-se a Pedro Geiger, estima que cerca de 10% residia em áreas urbanas. Segundo o recenseamento daquele ano, apenas quatro cidades (Rio de Janeiro, São Paulo, Salvador e Recife) possuíam população superior a 100 mil habitantes, num universo de 1.119 municípios. Destes, apenas 221 contavam com mais de 20 mil residentes e 70% da

⁶ Orçamento dos Ministérios 1900 – Disponível na biblioteca virtual do Ministério da Fazenda.

população concentrava-se nos estados mais populosos, a saber: Minas Gerais, São Paulo, Bahia, Rio de Janeiro, Pernambuco e Rio Grande do Sul, nesta ordem.

Todavia, se o Brasil ainda era predominantemente rural, a população total da maioria das capitais e grandes cidades da época havia crescido significativamente nos últimos 25 anos do século XIX, notadamente em função da mudança do eixo econômico levado a termo durante os séculos XVIII (no ciclo do ouro) e XIX (no ciclo do café) e, em especial, em função da migração de estrangeiros associada à abolição da escravatura.

O Recenseamento de 1920 registra este movimento no capítulo intitulado “O povo brasileiro (*sic*) e sua evolução” que, embora não faça menção explícita à “política urbana”, aborda várias vezes a urbanização emergente e afirma que “o urbanismo é condição moderníssima da nossa evolução social.” (IBGE, 1922, p. 338). Curiosamente, muito antes da Nova Geografia Econômica utilizar estes termos, ao referir-se aos movimentos migratórios e demográficos, o documento menciona o “centripestismo” e o “centrifugismo” ao afirmar que,

(...) no período republicano (...), vemos a nossa massa social sujeita a um duplo movimento: um movimento de centrifugismo e um movimento de centripestismo, perfeitamente coincidentes e concordes.

O movimento de centripetismo é dado pelo deslocamento da população rural para as grandes cidades da costa e do planalto e pela formação de grandes focos de condensação urbana no interior. Este movimento, particular ao período republicano, é uma conseqüência da abolição do trabalho servil em 1888.

(...) Este moderno deslocamento das nossas populações ruraes para os centros urbanos, acelerado, aliás, pela nossa política de protecção industrial, não abrange a totalidade da massa nacional; circunscreve-se mais propriamente áquellas populações sujeitas, pelo facto da proximidade geographica ou pelas facilidades dos meios de circulação, á influencia centrípeta das grandes cidades industrializadas, isto é, á influencia do Rio, de S. Paulo, de Bello Horizonte, de Recife ou da Bahia. Fora dahi, as forças que a arrastam são de outra natureza e imprimem-

lhes diretrizes inteiramente opostas às do centripetismo urbano assinalado.

Podemos distinguir, neste sentido, dous movimentos característicos, perfeitamente definidos, um ao norte, outro ao sul; este operado inteiramente dentro do período republicano, aquelle sendo apenas a rápida proliferação de um movimento iniciado no período imperial. Estes dous movimentos destacam-se pelo seu carácter centrífugo e pela sua orientação essencialmente sertaneja. (IBGE, 1922, pp. 374-375)

Constata-se, portanto, que os agentes governamentais da época tinham clareza sobre o quanto os movimentos migratórios fomentados no final do Império e início da República vinham promovendo mudanças substantivas no Brasil urbano do início do século XX. Não obstante, a intervenção estatal estava concentrada, sobretudo, no comportamento da economia e os eventuais problemas oriundos da urbanização ainda não eram percebidos como problemas nacionais.

No que tange à temática urbana, é relevante destacar que as intervenções levadas a termo naquele momento, notadamente o que se convencionou chamar de “reformas urbanas do início do século XX”, representam um capítulo importante em relação à ação estatal pois, embora não tenham sido as primeiras, foram as mais emblemáticas do ponto de vista da capacidade impositiva e ordenadora do poder público face aos efeitos indesejados da “modernização” da sociedade. Convém ressaltar ainda que tais reformas tiveram três características comuns: alcançaram um pequeno número de cidades, atingiram geralmente as áreas centrais e promoveram intervenções pontuais ligadas às questões sanitárias e estéticas.

O Governo Vargas representou a transição da República Velha para o Brasil do século XX, sendo considerado por vários autores como um marco na criação de uma agenda pública e da assunção de novos papéis pelo Estado brasileiro. Neste sentido, o que a literatura mostra é que, embora o planejamento estatal não tenha se iniciado sob aquele governo, os objetivos perseguidos e os meios utilizados para realizá-lo mudaram significativamente. Segundo Schmidt (1983), “no Brasil, a ideia de planejamento como instrumento de desenvolvimento

econômico foi primeiramente adotada pelas elites revolucionárias de 1930” (SCHMIDT, 1983, p. 87). Esta parece ser, portanto, a principal diferença em relação às décadas anteriores: a partir daquele momento, o planejamento governamental ampliou substancialmente o seu raio de ação, embora tenha permanecido irremediavelmente atrelado aos objetivos da política econômica. Nas palavras de Ianni (2009), “as medidas adotadas pelo governo (Vargas) alcançaram praticamente todas as esferas da sociedade nacional” (IANNI, 2009, p. 34). A política urbana não constituiu um objeto específico das intervenções empreendidas, mas tampouco as comissões, conselhos, departamentos, estudos, leis e decretos deixaram de contemplá-la direta ou indiretamente, conforme se verá.

Após a crise de 1929, e face às demandas provenientes da indústria e de outros setores urbanos emergentes, adquiriu força no meio político e econômico a ideia de que somente o governo central reunia condições para promover os ajustes necessários à criação de novas bases para o desenvolvimento do país. Nas palavras de Singer (1985),

O principal mérito da Revolução de 1930 foi ter guindado ao poder uma aliança heterogênea de correntes políticas e militares que, para se consolidar, não podiam se dar ao luxo de seguir a ortodoxia liberal no campo econômico, assistindo de braços cruzados à hecatombe de atividades produtivas que a crise mundial estava acarretando. (SINGER, 1985, p. 235)

A Revolução de 1930 assinalaria também a consolidação do ideário de um país moderno e que, por oposição às décadas anteriores, deveria ser necessariamente industrializado e urbanizado – preservando-se, entretanto, a estrutura fundiária vigente, face ao arranjo político de então.

Todavia, segundo Ianni (2009), a hiperatividade do Executivo naquele período era menos o resultado de um projeto previamente concebido e mais uma resposta às demandas reprimidas ou emergentes que caracterizaram a transição do Estado oligárquico para o “Estado burguês”. O planejamento existia, mas era menos programático e, neste sentido, as questões eram resolvidas à medida que os problemas surgiam:

(...) as medidas econômico-financeiras adotadas, as reformas político-administrativas realizadas e a própria reestruturação do aparelho estatal não foram resultado de um plano preestabelecido. E, muito menos, foram o resultado de um estudo objetivo e sistemático das reais condições preexistentes. O próprio desenrolar das soluções adotadas após 1930 mostra que o governo foi respondendo aos problemas e dilemas conforme eles apareciam no seu horizonte político, por injunção de interesses e pressões econômicos, políticos, sociais e militares. (IANNI, 2009, p. 28)

Além do fomento a uma nova classe “urbana” (formada por funcionários públicos e prestadores de serviços), no que tange ao processo de urbanização, a principal iniciativa empreendida no governo Vargas, que repercutiria de forma decisiva sobre a rede urbana, refere-se à estratégia de substituição das importações via industrialização patrocinada pelo Estado, como tentativa de superação da dependência do modelo agroexportador. Segundo Diniz (2004),

(...) é entre 1933 e 1939 que objetivamente se pode falar no desencadeamento de um processo de industrialização no Brasil, quando o ritmo de crescimento da indústria alcançou 11,28% ao ano, superando por larga margem o crescimento da agricultura. (...) sob o primeiro governo Vargas, a indústria passa a ser o centro dinâmico da economia, deslocando o setor agrário para uma posição inferior. O empresariado industrial se expande aceleradamente. Lembremos que cerca de 70% dos estabelecimentos industriais levantados pelo Censo de 1940 foram fundados depois de 30. (DINIZ, 2004, p. 5)

Há duas características importantes nesse processo, destacadas por Francisco de Oliveira (1982), que ajudam a entender o quanto as decisões de ordem econômica repercutiram sobre a dimensão urbana. O primeiro refere-se ao fato de que, no final do século XIX, “houve a passagem do controle do sistema produtivo das oligarquias agrárias para o controle do sistema produtivo por parte de capitais que começavam a provir e a se reproduzir nas cidades (...)” (OLIVEIRA, 1982, p. 40). O segundo elemento constitutivo é o fato de que, em função da escravidão, não existia mercado, tanto consumidor quanto como “exército industrial de reserva” o que, segundo o autor, são fatores determinantes para o que ele chama de “pobreza da urbanização no país, de um lado, e da

polarização em torno de poucas cidades, de outro.” (OLIVEIRA, 1982, p. 40). Os estabelecimentos industriais instalaram-se dentro ou no entorno dos centros decisórios e financeiros, que reuniam as condições de logística de exportação, mão-de-obra e, futuramente, mercado consumidor. Elementos que, segundo a literatura referida no Capítulo 1, exercem grande influência no processo de concentração.

Sobre o mesmo período, Rolnik (1997) acrescenta que as massas urbanas populares (burocratas, operários, médicos, professores, artistas, comerciários, prestadores de serviços) constituíram também um fator de legitimidade do novo Estado brasileiro, dado que a urbanização representava a superação do atraso, sendo crescentes as levas de trabalhadores atraídos para as grandes cidades pelas oportunidades que se apresentavam naquele momento (ROLNIK, 1997, p. 170). Este período marca o que Ianni (2009) chamou de “uma vitória importante, ainda que parcial, da *cidade* sobre o *campo*” (grifo no original), porque, “pouco a pouco, as classes sociais de mentalidade e interesses caracteristicamente urbanos impuseram-se sobre a mentalidade e os interesses enraizados na economia primária exportadora” (IANNI, 2009, pp. 33-34).

É necessário destacar, entretanto, que o salto urbanizador não ocorreu apenas pelo vínculo estreito entre o setor secundário e o meio urbano, ou às alianças e concessões feitas às classes emergentes. Deveu-se também às decisões políticas que, de um lado, canalizavam os investimentos para as áreas em que se situavam os controladores do capital (em especial, na capital paulista) e, de outro, mantinham a população do campo praticamente alijada do processo de desenvolvimento econômico então em curso. Falando sobre a rápida urbanização e porque esta ocorreu acima do crescimento da força de trabalho empregada nas atividades industriais, Oliveira (1982) ressalta que

(...) quando a industrialização começa a ser o motor da expansão capitalista no Brasil, ela tem que ser simultaneamente urbana, e tem que ser fundamentalmente urbana porque não pode apoiar-se em nenhuma pretérita divisão social do trabalho no interior das unidades agrícolas. (OLIVERA, 1982, p. 42)

Assim, a intervenção estatal no meio urbano, no Brasil, parece manter esses dois traços comuns: primeiro, a convergência de uma grande soma de recursos públicos para atender às demandas empresariais nas áreas onde eles apresentassem retorno mais rápido; e, segundo, a (quase) absoluta omissão em relação à concentração fundiária, esta última, por razões variadas e não excludentes, tais como: i) existência de grupos no poder ligados ao campo; ii) necessidade de apoio das oligarquias rurais para assegurar a governabilidade; iii) preservação dos interesses das classes dominantes, devidamente representadas no parlamento, dentre outros. Valle e Cambraia (2007) caracterizam assim as décadas de 1930-40:

O desenvolvimento econômico, antes fundado nas atividades agro-exportadoras, passa a focar a industrialização e a substituição de importações, através de um Estado fortemente intervencionista. Apoiando a política econômica, o Estado implanta uma legislação trabalhista instituindo direitos sociais e privilegiando a população urbana formalmente empregada. A população rural e os trabalhadores informais foram excluídos destes benefícios. (VALLE e CAMBRAIA, 2007, p. 1659)

Logo, não foram apenas a industrialização crescente, a oferta de empregos nas cidades, as medidas urbanizadoras e os benefícios sociais advindos com a promulgação da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT, em 1943) que atuaram como fatores da crescente migração campo-cidade, mas o perfil das políticas destinadas às zonas rurais (ou a falta delas) que pressionaram a população do campo, atuando como agravante ao êxodo rural e ao inchaço populacional em algumas cidades, que se descortinava a partir de então. Desnecessário lembrar, portanto, que a crítica à oligarquia latifundiária, que marcou o discurso da Revolução de 1930, não representou o fim do latifúndio, apenas uma mudança de controle da máquina estatal, mantendo-se praticamente inalterada, até hoje, a estrutura fundiária brasileira.

No âmbito da política urbana, as intervenções promovidas nas grandes cidades no governo Vargas davam continuidade aos projetos elaborados nas primeiras décadas do século, mas expandiam o seu raio de ação, até então delimitado pela área central. E incorporavam também novos paradigmas de modernidade, incluindo a questão do transporte viário e da verticalização, por

meio da abertura de largas avenidas e da liberação de terrenos para construção de parques, praças e novos edifícios. Leme (1999) assinala que o período entre os anos 30 e 50

(...) é marcado pela elaboração de planos que tem por objeto o conjunto da área urbana da época. Com uma visão de totalidade, são planos que propõem a articulação entre os bairros, o centro e a extensão das cidades através de sistemas de vias e de transportes. Neste período, são formuladas as primeiras propostas de zoneamento. Organizam-se os órgãos para o planejamento urbano, como parte da estrutura administrativa das prefeituras das principais cidades. (LEME, 1999, p. 26)

Entre os planos citados pela autora destacam-se o Plano de Avenidas de Prestes Mais para São Paulo, implementado a partir de 1938; os sucessivos planos de vias radiais elaborados para o Recife entre 1927 e 1943; a reformulação ou implementação de partes do plano de Agache para o Rio de Janeiro (no qual se baseou o código de obras da cidade, de 1937⁷), o plano de Gladosh para Porto Alegre (contratado em 1938), todos apenas parcialmente executados durante as décadas de 30 e 50. Como ponto comum, eles priorizam, sobretudo, a circulação interna, abrindo dezenas de vias, implantando novos bairros e valorizando outros.

Não havia, de fato, uma política urbana, no sentido moderno que se dá hoje às políticas públicas⁸, mesmo porque os problemas advindos da urbanização pareciam ainda pouco importantes. Aliás, a urbanização acelerada era um efeito positivo e desejável do projeto modernizador, mas isto também não significava que o governo não percebesse a emergência do que viria a ser chamado de “questão urbana”. Neste sentido, outro evento que caracteriza a intervenção no meio urbano, nos anos 40, foi a adoção, pelo governo central, das primeiras iniciativas ligadas à produção de habitação social. Segundo Bonduki (1994), é a partir do Estado Novo que

⁷ BERDOULAY, Vincent. *Modernismo e espaço público: o Plano Agache do Rio de Janeiro*. Laboratório SET, CNRS-UPPA.

⁸ Por exemplo de acordo com a caracterização feita na Introdução deste trabalho.

O estado brasileiro passa a intervir tanto no processo de produção como no mercado de aluguel, abandonando a postura de deixar a questão da construção, comercialização, financiamento e locação habitacional às “livres forças do mercado”, que vigorou até então.

(...) Entre as medidas mais importantes implementadas pelo governo no que diz respeito à questão habitacional, estiveram o decreto-lei do inquilinato, em 1942 (...), a criação das carteiras prediais dos Institutos de Aposentadoria e Previdência e da Fundação da Casa Popular, (...) e o decreto-lei n. 58, que regulamentou a venda de lotes urbanos a prestações. (BONDUKI, 1994, p. 711)

O autor destaca que a Lei do Inquilinato, de 1942 (e extinta apenas em 1964), era parte da política econômica, uma vez que, ao regular os preços dos aluguéis, o governo desestimulava o investimento em moradias de aluguel (considerado um negócio próspero, até então), incentivando a venda de imóveis e liberando capitais para investimento nas indústrias, o que também reduzia o custo de reprodução da força de trabalho e elevava o retorno do investimento industrial. Entre as “externalidades negativas” produzidas pelo dispositivo legal, destaca-se o fato de que os grandes investidores deixaram de construir casas de aluguel, aumentando dramaticamente a carência de habitações nas grandes cidades, precisamente num contexto de forte migração e de economia inflacionada (BONDUKI, 1994, p. 721). Segundo Cintra (1978),

(...) o investimento em habitações destinadas a aluguel foi fortemente desestimulado por muitos anos, devido à legislação em vigor, que tornava extremamente difícil o aumento dos aluguéis para compensar a desvalorização da moeda. Assim sendo, restavam poucas alternativas aos recém-chegados à cidade, a não ser mudar-se para áreas mais distantes, longe dos serviços públicos, alugar quartos em “cortiços”, ou ainda ocupar ilegalmente terrenos vagos, provisoriamente desvalorizados, mais próximos de seus locais de trabalho. (CINTRA, 1978, p. 185)

No meio urbano, as migrações e a conseqüente procura por moradia encareciam continuamente o valor das glebas, terrenos e edifícios, aquecendo o mercado imobiliário e convertendo a propriedade urbana em um ativo cada dia mais valorizado. Este processo ocorria em dois sentidos: por meio da

periferização gradativa da população mais carente, ampliando o perímetro urbano, e pela criação e valorização dos bairros de classe média e alta:

O processo de industrialização, concentrado nas grandes cidades, acirrou o processo de urbanização levando grandes contingentes de população a buscarem melhores condições de vida. No entanto, se havia políticas econômicas bem definidas, o mesmo não ocorria com a questão urbana. Deixou-se a cargo da iniciativa privada a produção dos espaços urbanos, regida pela especulação imobiliária. (VALLE e CAMBRAIA, 2007, p. 1659).

Em algumas cidades, tal fato foi agravado pelos projetos de renovação urbana já mencionados, que promoveram transformações no tecido urbano e que, dadas as brechas jurídicas que a lei propiciava, tornaram o despejo e a demolição das casas para posterior construção de edifícios uma alternativa mais interessante, uma vez que a venda do terreno tornou-se mais rentável do que a locação de unidades habitacionais.

Armava-se ali um novo dispositivo que espantaria o setor imobiliário do segmento da habitação social, expulsaria grandes contingentes populacionais para as periferias (face ao crescente número de despejos) e estimularia o adensamento construtivo via verticalização. Assim, depois das reformas urbanas do início do século XX, nas quais foram demolidas centenas de casas e cortiços nas áreas centrais das principais capitais do país, as medidas empreendidas em meados do mesmo século também contribuíram para aprofundar o que seria considerado, futuramente, como uma “crise de habitação”. Por tudo isso, Bonduki (1994) afirma que este período assinala a já citada inserção do Estado na questão da habitação social, uma vez que

A produção de moradia para os trabalhadores representa o reconhecimento oficial de que a questão habitacional não seria equacionada apenas através do investimento privado, requerendo, necessariamente, intervenção do poder público. (...) A expressão quantitativa da produção desses organismos, embora reduzida frente à necessidade da população urbana brasileira, está longe de ser desprezível (...) levando-se em conta que, antes destas iniciativas o poder público praticamente nada realizava no campo da habitação social (...). (BONDUKI, 1994, p. 726)

Destaca-se, mais uma vez, o quanto o papel do governo central, intervindo diretamente na economia e, direta ou indiretamente no espaço urbano, afetou a configuração das cidades. Mas não se pode ignorar que o Governo Vargas percebia o problema do “urbanismo excessivo” e os desafios deste. Conforme transcrição de Ianni (2009), em um dos pronunciamentos do então presidente da República, em 1942, este anuncia:

O crescimento das nossas cidades tem se intensificado à medida em que se desenvolvem as nossas indústrias. Essa evolução encerra, de par com os seus benefícios, perigos contra os quais devemos nos acautelar, restando o urbanismo excessivo, que despovoava os campos e enfraquece a agricultura. Os novos estabelecimentos industriais deverão localizar-se, tanto quanto possível, nas proximidades das fontes produtoras de matérias-primas, em vez de procurar os grandes centros urbanos. (IANNI, 2009, p. 69)

A despeito desta clareza e aparente determinação acerca do local onde deveriam ser instaladas as indústrias, não foi necessariamente o que aconteceu naquele momento. A lógica da “economia de aglomeração” predominou sobre a racionalidade dos discursos e fez convergir, para as áreas mais prósperas, o surto industrializante do período, tanto no âmbito do investimento público quanto privado. As consequências não tardariam a aparecer, mas seriam necessárias mais duas décadas para que o problema urbano se convertesse em problema de Estado.

2.3 O urbano como afirmação

A associação entre industrialização intensiva, êxodo rural crescente, estímulo à atividade produtiva (ora mais nacionalista, ora mais liberal), reformas urbanas e valorização da terra urbana promoveu, no espaço de duas décadas, a expansão dos loteamentos populares e de iniciativas de remoção de favelas, acompanhado pelo crescimento contínuo da população urbana, que atingiria, em 1940, 31,2% do total de 41 milhões de habitantes. Como registra Quinto Junior (2003):

A partir das décadas de 1940 e de 1950, em função dos grandes fluxos migratórios rumo às principais metrópoles brasileiras, as políticas públicas voltaram-se para a remoção de favelas no Rio de Janeiro, por exemplo, mas não como uma política urbanística inclusiva. Assim, a parcela da população que percebe menos de cinco salários mínimos passa a residir em áreas de sub-habitação, morando em favelas, loteamentos clandestinos ou cortiços. (QUINTO JUNIOR., 2003, p. 188)

Os anos 50 assinalam o início de um período de grande ebulição em relação ao planejamento estatal. Foi nesta década que surgiram planos governamentais mais abrangentes, os quais incorporavam a dimensão regional como um aspecto importante do desenvolvimento. O planejamento urbano não gozava de uma abordagem específica, embora houvesse uma compreensão, nos meios técnicos e burocráticos, das correlações entre ambos. Segundo Leme (1999), “a temática regional, como objeto de planejamento e intervenção, aparece no período após a Segunda Guerra Mundial” (LEME, 1999, p. 32) e, entre 1950 a 1964,

(...) são iniciados os planos regionais, dando conta da nova realidade que se configura nesta época: a migração campo-cidade, o processo crescente de urbanização, o aumento da área urbana e conseqüente conurbação. (LEME, 1999, p. 32)

O arranjo político da época era mais complexo do que no primeiro mandato do Vargas, pois mantinham-se, de um lado, as representações políticas que não viam com bons olhos a sua política nacionalista e, de outro, setores sociais agora mais consolidados (notadamente os trabalhadores urbanos), que também tinham eleito seus representantes e exigiam espaço na agenda pública. Como bem registra Ianni (2009, p. 114), “à medida que progredia a divisão social do trabalho e a diferenciação social interna da sociedade brasileira, as classes sociais tornavam-se mais configuradas e representativas”. Neste cenário, o autor destaca três grupos específicos: a burguesia industrial (subdividida em pequena burguesia, grande burguesia industrial e grande burguesia industrial internacional), a classe média e o proletariado (IANNI, 2009, p. 114).

Na primeira metade da década de 50 foram criados diversos órgãos destinados a fomentar e sustentar o processo de estímulo à industrialização,

como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), a Petrobrás e a Eletrobrás, dentre outros. Segundo Ianni (2009),

Era evidente, pois, que o Estado estava de fato criando novas condições para expansão e diferenciação do sistema econômico brasileiro. Mais que isso, o poder público estava se tornando ainda mais indispensável, e decisivo, para as próximas transformações da economia do país. (IANNI, 2009, pp. 124-125)

A criação de órgãos cujas sedes situavam-se fora do Rio de Janeiro representa, em certa medida, a incorporação da temática regional no planejamento governamental, mas a presença das duas principais estatais (a Petrobrás e o então BNDE) na capital federal, além da pujança crescente da economia paulista, asseguravam que o processo decisório manter-se-ia concentrado no Sudeste do país.

O suicídio de Vargas não comprometeu o processo de urbanização em curso, pelo contrário. Juscelino Kubistchek intensificou o estímulo à industrialização, porém em bases econômicas diferentes, mais dependente do capital estrangeiro. Esta fase representa uma etapa importante no processo de adensamento do planejamento governamental, com repercussões diretas sobre a configuração da rede urbana e de algumas cidades em particular.

O Plano de Metas de JK abordava cinco eixos considerados essenciais para o desenvolvimento do país: energia, transportes, alimentação, indústria de base e educação. A criação de Brasília tinha um caráter de fomento à interiorização do desenvolvimento, mas este não era o seu traço mais forte. Além do simbolismo da iniciativa, que materializava o projeto modernizante de Juscelino, a construção nova capital do país em uma região quase despovoada era um incentivo decisivo para aquecer diversos setores econômicos e, complementarmente, atendia ao contexto político, devido à simbiose entre o poder decisório federal e os problemas locais da cidade do Rio de Janeiro, que ampliavam a instabilidade política.

O Plano de Metas foi, assim, um conjunto de planos setoriais, com um caráter não-compreensivo, cobrindo somente um quarto (1/4) da produção doméstica nacional. Apesar disto, este plano pode ser tomado como a primeira tentativa bem sucedida de estabelecimento de um sistema nacional de planejamento. (SCHMIDT, 1983, p. 96-97)

Há diversos títulos dedicados a avaliar as iniciativas do governo JK, mas o que se destaca aqui é que, ao dar continuidade ao projeto industrializante de Vargas de um lado e, de outro, ao excluir dos objetivos do governo as reformas agrária e tributária (a exemplo dos seus antecessores), o governo assinalava uma forte (e agora irreversível) opção pela construção de um país majoritariamente urbano e concentrado. É sintomático que nos chamados “anos dourados”, a pauta sobre a reforma agrária e a extensão da CLT para os trabalhadores do campo tenha sido completamente inviabilizada pelo próprio partido governista, o PSD, em associação com a UDN oposicionista e conservadora (BENEVIDES, 1976).

Este fato, associado à modernização progressiva das atividades rurais (via mecanização) e ao aumento da produtividade (por meio do uso progressivo de fertilizantes e defensivos) (TEIXEIRA, 2005, p. 23), reforça o fato de que, na ausência de uma política agrária nacional distributiva, a vida na cidade constituísse a única alternativa viável para os trabalhadores rurais. E mais: a ênfase em produtos destinados à exportação (visando também equilibrar a balança comercial) e a abertura do mercado para as grandes multinacionais, foram determinantes para consolidar o processo de expulsão gradativa da população do campo para a cidade.

O “desenvolvimentismo”, termo bastante utilizado para caracterizar o perfil executivo de Juscelino, é também sinônimo da supremacia do binômio “urbano-moderno” sobre o “rural-atrasado”. Um dos resultados mais contundentes do período em relação à urbanização é que, entre 1950 e 1960, a população total brasileira cresceu 35% (de 52 milhões para 70 milhões de pessoas), sendo 17% entre a população rural (1,55% ao ano) e 67% entre a urbana (5,15% ao ano) (IBGE)⁹, percentuais estes que se ampliariam ainda mais na década seguinte. Ianni (2009) sintetiza esta fase afirmando que “durante o Governo Juscelino

⁹ Vide Capítulo 1 deste trabalho.

Kubitschek de Oliveira, a *cidade* conquistou uma segunda vitória sobre o *campo*, no sentido de que o poder político passou, em maior escala, às mãos da burguesia industrial” (IANNI, 2009, p. 165, grifo no original).

Assim, a despeito do impulso modernizante, as escolhas feitas pelo Plano de Metas e o modelo econômico adotado (via atração de capital estrangeiro para implantação de indústrias de base) terminaram suplantando as tentativas de avançar no projeto de integração nacional¹⁰. A rapidez do processo de industrialização e sua quase absoluta convergência para as regiões e cidades mais dinâmicas são marcos de um modelo que vinha sendo erigido há anos: a desigualdade social diretamente vinculada à disparidade regional. E o impacto não calculado da política econômica sobre a política urbana.

No mesmo período (de 1950 a 1960), o número de municípios aumentou 46,5%, de 1.887 para 2.764 (IBGE)¹¹. A rede de cidades se ampliou significativamente e se tornou mais articulada, em função dos milhares de quilômetros de rodovias construídas e implantadas no governo JK. A propósito, o estímulo à indústria automobilística e a priorização da matriz rodoviária (em detrimento da ferroviária, por exemplo) fincaria raízes profundas e bem visíveis até hoje. Ferreira e Malliagros (2010), falando do Plano de Metas, afirmam que

Energia e transportes eram as áreas principais de investimento, com 71,3% do total de recursos, a cargo quase que integralmente do setor público.

Os resultados obtidos nas ferrovias e carvão (bem abaixo do previsto) reflete a opção pelo transporte rodoviário (um índice de 138% de rodovias construídas em relação às metas originais) refletindo nos vultosos investimentos em infra-estrutura rodoviária. (FERREIRA e MALLIAGROS, 2010, p. 4)

¹⁰ A criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste, em 1959, no final do mandato do governo de Juscelino Kubistchek, tinha como objetivo fomentar a atividade econômica na “região-problema”, mas, segundo Celso Furtado, a Sudene surgiu mais como uma resposta às pressões oriundas dos movimentos sociais e políticos que abalavam a região Nordeste na época (e que assustavam o projeto grandioso de JK) do que como um projeto acabado de fomento à dinâmica regional (FURTADO, 1989).

¹¹ Vide Capítulo 1 deste trabalho.

Todavia, o mesmo elemento que favorecia a integração também estimulava a migração e o que antes eram “arquipélagos regionais”, nas palavras de Brito e Souza (2005), passaram a constituir nós de uma malha urbana, ainda espaçada, dispersa e desigual, porém mais interligada por meios de transporte e comunicação. E a migração tinha um sentido e uma consequência, sendo uma delas a concentração populacional e econômica.

Transcrevendo na Tabela 4 o quadro elaborado por Martine e Diniz (1991), fica evidente o quanto as políticas conduzidas entre os anos 30 e 60 elevaram os níveis de concentração econômica na região Sudeste, em especial, no estado de São Paulo.

TABELA 4 – PARTICIPAÇÃO NA PRODUÇÃO INDUSTRIAL POR ESTADOS E REGIÕES (EM %), DE 1907-1980

Região ou estado	1907a	1919a	1939a	1950b	1960b	1970b	1980b
Norte	4,3	1,3	1,1	0,6	1,0	1,0	2,5
Nordeste	16,7	16,1	10,4	9,3	7,7	5,7	8,0
Leste (ES, MG e RJ)	42,3	34,5	28,9	28,9	23,7	22,7	18,2
São Paulo	15,9	31,5	45,4	46,6	54,5	58,1	53,4
Sul	19,9	16,2	13,8	14,0	12,5	12,0	15,7
Centro-Oeste	0,9	0,4	0,4	0,6	0,7	0,5	1,2
Brasil	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: 1907, 1919 e 1939 – IBGE, Censos Industriais no Brasil. *Apud* CANO, Wilson. *Raízes da Concentração Industrial em São Paulo*. SP, Difel, 1977, p. 296. 1950, 1960, 1970 e 1980 – IBGE, Censos Industriais. *Apud* MARTINE, George e DINIZ, Clélio C. *Revista de Economia Política*, v. 11, n. 3 (43), jul-set. 1991, p. 124.

Notas: (a) Participação no valor da produção da indústria de transformação.

Notas: (b) Participação no valor da transformação industrial da indústria de transformação.

Constata-se na tabela acima que do início do século XX até os anos 80, quase todas as regiões perderam participação na produção industrial, com sutil elevação na década de 80, enquanto São Paulo passou de 15,9% para 53,4% no mesmo período (o Centro-Oeste foi a única região que cresceu, mas em patamares tímidos, alcançando 1,2% em 1980). Segundo aqueles autores,

Estima-se que aproximadamente 3 milhões de pessoas saíram das áreas rurais para as cidades durante os anos 40 e 7 milhões durante a década de 50. Rio de Janeiro e São Paulo foram as cidades mais afetadas por esse movimento. (MARTINE e DINIZ, 1991, p. 125)

Considerando que o país possuía 41,2 milhões de habitantes e 52 milhões, no início dos anos 40 e 50, respectivamente, os autores estão falando de um

contingente da ordem de 10% da população, na média do período. Comparando com os números atuais, é como se em uma década, toda a população da Região Metropolitana de São Paulo migrasse para outras cidades, concentrando-se em algumas delas. Brito e Souza (2005) resumem assim o processo:

O intenso crescimento da economia urbano-industrial – que se deu depois do Plano de Metas e se estendeu até o final dos anos 70 – foi, do ponto de vista espacial e social, extremamente desequilibrado. (...) o desenvolvimento da economia ampliou os desequilíbrios regionais, inclusive entre a cidade e o campo, uma vez que este não conseguia gerar o número de empregos que atendesse ao crescimento da sua força de trabalho. As migrações internas redistribuíam a população do campo para as cidades, entre os Estados e as diferentes regiões do Brasil, inclusive onde se expandia a fronteira agrícola. Mas elas se dirigiam, principalmente, para as regiões metropolitanas, muito especialmente as do Sudeste – e, principalmente, a de São Paulo. Apesar do grande crescimento da economia e da oferta de empregos até o final da década de 70, as migrações internas, frutos dos desequilíbrios econômicos e sociais nas regiões de origem, acabavam por reproduzi-los nas regiões de destino. (BRITO e SOUZA, 2005, p. 49)

O período que sucedeu o governo JK foi politicamente tumultuado e economicamente instável. A eleição e posterior renúncia de Jânio Quadros, a posse de João Goulart e o alto endividamento do governo foram alguns dos eventos que movimentaram a agenda pública da época.

No que tange ao desenvolvimento urbano, segundo Cintra (1978, p. 186), “ao cuidarem dos problemas habitacionais, os formuladores de políticas descobriram ligações deles com outros problemas” e ainda no brevíssimo governo Jânio Quadros (de janeiro a agosto de 1961) foram editados decretos que propunham uma abordagem “mais ambiciosa e abrangente” para a questão urbana.

O governo Goulart, por sua vez, foi marcado por inquietações de toda ordem, o que não o impediu de propor o seu próprio plano de governo e que este catalisasse uma pauta de reformas sociais e econômicas plena de controvérsias e tensões. O Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965),

elaborado naquele governo, não chegou a concretizar os fins a que se propunha, mas, segundo Ianni (2009), foi o primeiro plano governamental baseado num diagnóstico mais consistente e que “exprimiu a convergência das experiências práticas dos diversos governos brasileiros anteriores e dos debates técnicos e teóricos realizados por economistas brasileiros e latino-americanos”, sob a influência da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL (IANNI, 2009, p. 196).

O Plano Trienal era o primeiro que abordava diretamente as chamadas “reformas de base” e, dentre estas, uma das mais sensíveis no que tange ao enfrentamento dos interesses das classes dominantes referia-se à reforma agrária, cujo debate perpassava também a organização urbana e o desenvolvimento regional. A promulgação do Estatuto do Trabalhador Rural, em março de 1963, foi a primeira tentativa objetiva de, no contexto de então, empreender uma política para as áreas rurais que certamente repercutiria sobre o meio urbano, mas o tema submergiu na agenda governamental muito antes de encontrar meios para consolidar-se.

As diretrizes provenientes do Seminário Habitação e Reforma Urbana, em 1963, também apontavam para a gravidade do problema habitacional, o que levou Silva (2003) a afirmar que “os efeitos da urbanização e do crescimento demográfico, sobretudo nos maiores centros urbanos, já estavam assimilados pelos estudos e debates da situação urbana no Brasil” (SILVA, 2003, p. 18).

Assim, no que tange especificamente à política urbana, Steinberger e Bruna (2001) registram que, no Plano Trienal, “o espaço urbano não aparecia como objeto de planejamento”, embora ressaltem que a preocupação com a redução das disparidades regionais previa, no próprio plano, uma “estratégia de localização de atividades econômicas que evitasse a concentração de investimentos” (STEINBERGER e BRUNA, 2001, p. 38).

Todavia, a implementação deste plano, que se limitava a um período curto de tempo (1963-1965), esbarrou em dificuldades políticas que se mostraram intransponíveis uma vez que, naquele momento, segundo Ianni (2009), “se aprofundava com rapidez o divórcio entre o Poder Executivo e o Poder

Legislativo” (IANNI, 2009, p. 205). O primeiro, mais alinhado com as classes urbano-industriais e liderado por um presidente populista; o outro, mais comprometido com a agenda conservadora, que via nas reformas programadas uma mudança no *status quo* que, definitivamente, não era bem recebida. Sobre essa fase, Schmidt (1983) afirma que

A sobrecarga de demandas sociais sobre o Executivo foi consequência direta da incapacidade das instituições existentes para lidar com a pressão proveniente da alta mobilização social do período. Economicamente, no entanto, a grande causa do fracasso populista localizou-se na exaustão do modelo de substituição de importações. (SCHMIDT, 1983, p. 17)

No que tange especificamente aos programas habitacionais, Cintra (1978) destaca que, durante o período populista, eles continuaram

(...) a ser encarados como uma função governamental “distributiva”. Sendo habitação considerado um programa de bem-estar social, em vez de um bem a ser cobrado de seus compradores e usuários, os investimentos públicos em habitação deveriam ser feitos sob a forma de doações ou subsídios (...). Mas como programas mais atraentes ou vitais absorviam grande parte dos recursos existentes, a parte destinada aos programas sociais estava muito aquém das necessidades. (CINTRA, 1978, p. 188)

Foi neste ambiente de profundos antagonismos e rupturas que sucedeu o golpe militar de 1964, o qual marcaria o ápice do planejamento governamental, mantendo-se a política econômica na sua inamovível posição de coluna dorsal de toda a agenda governamental, mas trazendo à tona uma abordagem específica para a temática urbana.

2.4 O urbano como desafio

A produção acadêmica dos anos 60 e 70 evidencia que, segundo os termos daquela época, o cenário da urbanização brasileira prenunciava uma hecatombe. Em apenas 10 anos, a população tinha aumentado quase um terço (de 70 milhões para 93 milhões de habitantes) e este acréscimo populacional, em

termos absolutos, convergiu quase integralmente para as áreas urbanas (cujo percentual saiu de 44,7% para 55,9% de urbanoides). Conforme mencionado no Capítulo 1, foi em meados dos anos 60 que, pela primeira vez, a população urbana superou a rural, razão pela qual muitos autores consideram que o processo de urbanização brasileiro só veio a constituir-se efetivamente como “problema de Estado” a partir daquele momento.

As duas décadas de ditadura militar no Brasil foram pródigas em propor planos governamentais, ainda que nem todos tenham sido executados¹². A profusão de iniciativas pode ser explicada pela firme convicção, existente entre governantes e burocratas, de que a técnica do planejamento era dotada de atributos (como a racionalidade e a neutralidade) indispensáveis para a elaboração de diagnósticos precisos e de propostas consistentes, que levariam o país a alcançar os grandes objetivos nacionais.

A historiografia dedica vários títulos ao período sendo que, em relação à política urbana, Schmidt (1983) destaca duas fases: de 1964 a 1972, quando as propostas elaboradas foram orientadas quase exclusivamente para o setor habitacional, e de 1973 até 1983, quando os problemas urbanos foram percebidos como problemas de “rede” e serviram como base para um planejamento mais complexo e de caráter mais regional.

Andrade (1975) é categórico ao assinalar a data de “nascimento” da política urbana brasileira: 21 de agosto de 1964, quando foi publicada a Lei n. 4.380, que instituiu o Plano Nacional de Habitação e criou o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau) – ambos vinculados ao Ministério do Interior (GARDNER, 1972, p. 125). Há um claro exagero na afirmação daquele autor, conforme demonstrado na seção anterior, mas esta simbiose inicial entre política urbana e política habitacional é corroborada por outros autores.

¹² Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG, 1964-1966), Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967-1976), Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970), Metas e Bases para a Ação Governamental (1970-1972) e os três Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs, 1972-1985).

Ianni (2009), por exemplo, afirma que a reforma urbana reivindicada no período anterior “foi substituída pelo programa habitacional, por meio do qual se procurou fazer face à carência de habitações nas cidades e à urgência de criar-se uma ‘frente de trabalho’” (IANNI, 2009, p. 221). Tal afirmação ilustra a dupla função da política urbana: de um lado, como resposta às demandas das “massas órfãs e magoadas”¹³ e de outro, como motor da atividade produtiva, dualidade que também caracteriza a política urbana atual.

Cintra (1978), por sua vez, afirma que foram “os problemas habitacionais que instigaram mais diretamente, e com maior persistência ao longo do tempo, a preocupação com os problemas urbanos”. Mas acrescenta que o automóvel e as preocupações ambientais “juntaram-se, oportunamente, às preocupações com as habitações populares no incitamento da demanda de uma política urbana” (CINTRA, 1978, pp. 184-185).

Ainda na primeira fase, destaca-se a criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS, em setembro de 1966) que seria utilizado, ao lado do Sistema Brasileiro de Poupanças e Empréstimos (SBPE), para capitalizar e alavancar a capacidade de investimento do BNH. Sobre os dois primeiros, Schmidt (1983) afirma que

O Sistema Federal de Habitação e o Banco Nacional da Habitação, criados pela Lei 4.380 (21 de agosto de 1964), tinham uma dupla missão: assistir à recuperação da economia pela indução de investimentos maciços no setor de construções, que se constitui num dos mais importantes assimiladores da força de trabalho disponível, e ao mesmo tempo oferecer alguns benefícios às massas urbanas “anômicas”, a fim de gerar compromisso com um governo de legitimidade duvidosa. (SCHMIDT, 1983, p. 45)

O autor relembra que a criação de um “banco de habitação” era uma medida urgente dado que o “crescimento urbano tinha já sido deteriorado através da proliferação de habitações subumanas” em função da “pesada migração rural-urbana e (d) a contínua pressão inflacionária” (SCHMIDT, 1983, p. 112).

¹³ Expressão utilizada na carta enviada por Sandra Cavalcanti, futura presidente do BNH, ao então presidente da República, Humberto de Alencar Castelo Branco, no primeiro governo militar após 1964. Citado por Andrade, 1975, p. 120.

Em que pese a importância do BNH na tentativa de equacionamento do déficit habitacional e, sobretudo, ao seu papel essencial na política de manutenção das taxas de crescimento, via incentivos à construção civil, alguns anos depois, foram formuladas várias críticas sobre a forma de atuação do Banco. As principais residem no fato de que, concebido para aliviar a pressão por moradia entre as diversas classes sociais – 8 milhões de unidades, segundo Gardner (1972, p. 125) –, a lógica empresarial terminou concentrando os investimentos nas classes médias e altas.

Conforme mencionado, o protagonismo do governo federal na temática urbana materializou-se também a partir da criação do Serfhau, que tinha como principal missão gerir os problemas urbanos existentes e emergentes, por meio da produção de estudos e pesquisas, definição de normas, assistência técnica e treinamento, com foco especial nas instâncias locais (SCHMIDT, 1983, p.115). Não obstante, segundo Cintra (1978),

(...) A lógica administrativa e de planejamento sugeria, na realidade, que o BNH, encarregado de um programa setorial, específico, se subordinasse ao Serfhau (...). Entretanto, mesmo antes de transformar-se no “império” que é atualmente, o BNH, através de sua primeira presidente, Sandra Cavalcanti, defendeu sua autonomia, não aceitando subordinação ao Serfhau, inicialmente imaginado como um conselho normativo e regulador. Conseqüentemente, o projeto de que resultou a Lei 4.380 foi modificado para livrar o BNH de controle do Serfhau. Este não pode recuperar-se do golpe mortal, apesar da aparência saudável dos anos seguintes. (CINTRA, 1978, p. 204)

Nas palavras de Gardner (1972), o resultado desse arranjo foi que “o principal órgão de planejamento brasileiro (SERFHAU) foi inicialmente subordinado ao principal órgão de habitação brasileiro (BNH) – uma espécie de inversão de papéis”¹⁴ (GARDNER, 1972, p. 133).

Ademais, a ação governamental estava fortemente condicionada pela retomada do crescimento econômico e este seria tão mais rápido quanto maior fosse a capacidade de resposta aos incentivos. Tal processo aconteceria, não por

¹⁴ “As a result, the principal Brazilian planning entity (SERFHAU) was initially subordinated to the principal Brazilian “housing” entity (BNH) – something of a reversal roles.” Tradução livre.

acaso, nas regiões economicamente mais preparadas e dinâmicas, ou seja, novamente no Sudeste do país. Segundo Steinberger e Bruna (2001),

A política regional do PAEG assumiu uma postura que, posteriormente, foi incorporada como alternativa estratégica da política urbana: a concentração de investimentos nas regiões de mais rápido progresso, com maiores economias externas e de escala, dada a meta de maximizar a taxa de crescimento do país a curto prazo. (STEINBERGER e BRUNA, 2001, p. 39)

No mesmo contexto do Programa de Ação Econômica do Governo-PAEG, o governo Castelo Branco pôs em andamento uma parte dos temas incluídos na agenda das “reformas de base”, ainda que de forma parcial. A reforma agrária, por exemplo, tema de elevada sensibilidade para a sociedade brasileira, entrou novamente na agenda logo após o golpe de 1964, desta vez, sob a forma do Estatuto da Terra. Mas assim como no caso do já citado Estatuto do Trabalhador Rural (de 1963), a aplicabilidade dos dispositivos legais, segundo Ianni (2009, p. 241), dependia de reformas sociais e institucionais mais amplas, que não interessavam ao governo militar. Ou, como destaca Schmidt (1983),

A modernização do aparato produtivo no Brasil contornou historicamente a realização de uma reforma agrária. A estrutura agrária não é vista, nem como fonte de desenvolvimento econômico, nem de democracia política, desde o advento da industrialização durante o governo Vargas. As elites brasileiras nunca cogitaram seriamente de mudanças substanciais com respeito à força de trabalho rural; ao contrário, quaisquer modificações na estrutura do trabalho não-urbano ou no perfil da ocupação da terra estiveram associadas com a concentração de capital nas zonas rurais. (SCHMIDT, 1983, p. 47)

Além de distante do debate sobre a reforma agrária, as políticas públicas para a área rural destinavam-se a satisfazer a demanda interna (crescimento demográfico e urbanização) e, em especial, a gerar excedentes exportáveis que permitissem equilibrar a balança comercial. Entre outras razões, a concessão de crédito foi concentrada, portanto, na expansão de lavouras específicas, mais competitivas. Segundo Teixeira (2005),

O quadro que se forma no campo brasileiro é de uma estrutura fundiária altamente pautada na concentração de terras nas mãos de uma minoria, com uma produção voltada para exportação e para servir como matéria-prima para as indústrias, com crescente diminuição na produção de alimentos para o mercado interno e marginalização dos pequenos produtores rurais. (TEIXEIRA, 2005, p. 28)

O Plano Decenal (1967-1976), por sua vez, cobria um período intermediário entre as duas fases apontadas por Schmidt (1983), mas não chegou a ser implementado. De todo modo, o documento apontava, entre outros diagnósticos, para os “desequilíbrios regionais entre os centros urbanos, que deveriam ser tratados por meio de medidas corretivas, especialmente com controles sobre as migrações” (SCHMIDT, 1983, p. 105).

Steinberger e Bruna (2001) destacam que o Plano Decenal, além de ter dedicado um capítulo específico à temática urbana, apontava diretrizes para o planejamento nacional baseado nas ideias de regiões-programa e polos de desenvolvimento, que seria incorporada aos futuros planos governamentais. Novamente, portanto, a política regional emergia como temática interligada à política urbana, mas também neste caso o intercâmbio entre elas ficou prejudicado e cada qual terminou seguindo percursos relativamente independentes (e, não raramente, opostos).

Schmidt (1983) afirma que o Plano Decenal sinalizava também a necessidade de fortalecimento das instâncias municipais para promoção do “desenvolvimento local” e propunha a elaboração de planos específicos destinados a coordenar as agências municipais, estaduais e federais envolvidas em projetos de desenvolvimento urbano. Esses planos, elaborados por empresas contratadas a partir de um cadastro centralizado, eram apoiados pelo governo central através do Serfhou, mas de modo geral, os autores consultados consideram que eles fracassaram. Nas palavras de Cintra (1978),

Os planos seriam adornos de estantes, não apenas por não constituírem marcos de referência para programas setoriais, mesmo quando financiados pelo BNH, mas também pela própria concepção, que tendia, ao confiar a formação de planos a empresas privadas, a separar as

alternativas técnicas das escolhas políticas e da execução. (CINTRA, 1978, p. 209)

Schmidt (1983), por sua vez, aponta duas razões principais para o esvaziamento desses planos: a insuficiência do orçamento alocado (posto que os diagnósticos municipais apontavam necessidades bem superiores à disponibilidade de recursos) e a introdução de uma visão “municipalista” dentro de um regime centralizador e que havia retirado dos municípios algumas “garantias fundamentais”, em especial, políticas e financeiras.

Dentro do emergente federalismo fiscal, o município pode controlar não mais de 15% de todas as taxas coletadas em seu território, enquanto 55% e 30% vão para o governo federal e para o governo estadual, respectivamente. Esta realidade é um subproduto das medidas políticas tomadas pelo governo advindo com o golpe de 1964, em sua tentativa de coordenar investimentos públicos e lutar contra gastos inflacionários feitos pelas autoridades locais. (SCHMIDT, 1983, p. 117)

Além das disputas dentro do próprio Ministério do Interior (que, naquele momento, gozava de elevado prestígio institucional), havia também disputas junto a outros órgãos federais, estaduais e municipais. Cintra (1978) afirma que,

Institucionalmente, o BNH estava muito próximo ao Serfhou. Entretanto, foi o primeiro órgão a ignorar os planos e a filosofia de planejamento (...). Se o BNH deu o exemplo, não é de surpreender que outros órgãos o tenham seguido. (CINTRA, 1978, p. 208)

A segunda fase proposta por Schmidt (1983), que vai de 1973 a 1983, coincide com a elaboração e implementação dos dois planos governamentais que mais elementos trouxeram em relação à política urbana, que são o I e II Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs)¹⁵. O autor afirma que, a partir daquele momento, a política urbana brasileira amplia o seu escopo e caracteriza-se pela sua conversão em “política espacial que se baseia nas áreas metropolitanas” (SCHMIDT, 1983, p. 48), remetendo diretamente à criação das regiões metropolitanas e ao aparato organizado para geri-las. Embora o processo de concentração tenha iniciado décadas antes, os anos 70 marca claramente a

¹⁵ O III PND não teve grande relevância como plano governamental.

escolha desses espaços como foco privilegiado de intervenção do governo central.

O I PND foi implementado durante o governo Médici (1969-1974) e abrangia o período de 1972 a 1974, conhecido na literatura econômica como o início do “milagre brasileiro”, em função das altas taxas de crescimento do período. Os dados do IBGE, organizados por Almeida (2004) e transcritos na Tabela 5, evidenciam este fato:

Ano	PIB	Indústria	Agricultura	Serviços
1974	9,0	7,8	1,0	9,7
1975	5,2	3,8	7,2	2,9
1976	9,8	12,1	2,4	8,9
1977	4,6	2,3	12,1	2,6
1978	4,8	6,1	-3,0	4,3
1979	7,2	6,9	4,9	6,7

Fonte: IBGE apud Almeida, P. R. de. *A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica*, 2004.

Segundo Souza (2004, p. 122), o I PND apoiava-se no tripé integração nacional, desenvolvimento econômico e justiça social. No que tange à integração, a visão descrita na introdução da lei que institui o I PND prevê, no inciso I, “a consecução dos objetivos nacionais de desenvolvimento e transformação social mediante (...) processo de integração (...) entre regiões desenvolvidas e regiões em desenvolvimento” (I PND, 1971). E o inciso VIII menciona especificamente a “realização de Estratégia Nacional para efetivar a Integração Regional”, consolidando o núcleo desenvolvido do Centro-Sul (“até com a criação de regiões metropolitanas”) e a implantação de novos polos regionais, “notadamente o agroindustrial do Sul, industrial-agrícola do Nordeste e o agropecuário do Planalto Central e da Amazônia” (I PND, inciso VIII, 1971).

De fato, o I PND apresenta vários indicativos sobre a política de integração nacional, com ênfase na implementação do Programa de Integração Nacional (PIN), do Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste (PROTERRA) e de incentivos fiscais para implantação de empreendimentos nessas duas regiões. Mas admitia também, na seção intitulada “Consolidação do Centro-Sul”, que esta região “continuará, como é natural, a

absorver a maior parcela do capital físico do País em equipamentos, instalações e edificações, tanto na Indústria, quanto na Agricultura” (I PND, 1971).

O desenvolvimento econômico almejado se daria por meio um conjunto de políticas setoriais, apoiadas na criação e no fortalecimento de empresas públicas, além “efetivação de certo número de grandes programas de investimentos” (I PND, inciso VII, 1971). Segundo Almeida (2006),

Foi no âmbito do I PND que foram elaborados os planos ou empreendidas as obras para grandes projetos na área de infra-estrutura, como a ponte Rio-Niterói, a rodovia Transamazônica, a hidrelétrica de Três Marias, a barragem de Itaipu, entre outras. O apoio financeiro viria não apenas das agências financeiras da União (BNDE, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal), como das instituições financeiras multilaterais e do mercado internacional de capitais. Outros programas compreendiam a expansão da siderurgia, o petroquímico, os corredores de exportação, construção naval, a primeira central nuclear em Angra dos Reis, ademais de um conjunto de hidrelétricas, programas de mineração e de comunicações. (ALMEIDA, 2006, p. 214)

No que tange à política urbana, destaca-se o fato de que a Constituição de 1967 já havia definido a competência da União para criar regiões metropolitanas, mais isto só aconteceu, efetivamente, em 1973, com a instituição de oito delas: Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Salvador e São Paulo. A Região Metropolitana do Rio de Janeiro foi criada posteriormente, em 1974, com a fusão dos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara (Observatório das Metrôpoles, 2005). Souza (2004) afirma que o I PND tinha nas regiões metropolitanas o elemento central para lidar com os problemas urbanos, mas foi o II PND (Lei 6.151, de 04/12/1974), lançado no governo Geisel (1974-1979) que, de fato, converteu a política urbana em tópico de destaque do planejamento governamental e braço forte da política econômica.

Importante destacar que o II PND “coincide” com o ano em que eclodiu a primeira crise do petróleo e, naquele momento, caberia ao governo optar por um dos caminhos: promover políticas recessivas de ajuste ou adotar políticas de investimento que possibilitassem manter as altas taxas de crescimento. Como destacam Castro e Souza (1985), optou-se pelo segundo, mas este só se

mostraria viável se os efeitos esperados emergissem rapidamente. Este plano também reintroduzia uma leitura mais ampla e sistêmica dos principais problemas do país e das soluções programadas. Segundo Schmidt (1983),

O II PND atingiu um alto grau de coerência interna e precisão, maior mesmo que seus predecessores, por meio de especificação de metas e pela designação de recursos monetários para sua realização. (...) (*Em relação à política de desenvolvimento urbano*) As principais medidas desenvolvidas foram materializadas na criação da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas. (SCHMIDT, 1983, p. 109)

Foi a partir daquele momento que os diagnósticos sobre a “questão urbana” ofereceram igualmente uma leitura mais “compreensiva”, nas palavras daquele autor, convertendo a política habitacional em política de desenvolvimento urbano e tendo no BNH “um elemento fundamental no aprofundamento do processo de crescimento econômico, na maior parte da economia brasileira.” (SCHMIDT, 1983, p. 115). O mesmo autor salienta que as mudanças na forma de perceber e enfrentar os problemas relativos à urbanização foram determinadas pela

(...) exaustão de oportunidades lucrativas para novos investimentos, bem como de pressões emanadas de uma estrutura urbana profundamente desorganizada. O capital disponível tinha de encontrar novas oportunidades, os problemas de circulação tinham de ser superados para permitir a expansão do sistema produtivo e o Estado urgentemente necessitava deslanchar uma cadeia de operações para favorecer o funcionamento de um aparato produtivo expandido. Finalmente, as mudanças foram também influenciadas pela falência do modelo municipalista e pela vitória de uma concepção espacial mais ampla. (SCHMIDT, 1983, p. 119)

A “crise urbana” se manifestava de diferentes formas: somavam-se ao crescimento vegetativo da população e sua urbanização progressiva os elevados índices de migração campo-cidade, o déficit habitacional, a proliferação de favelas, o número crescente de veículos (com congestionamentos e poluição ascendentes) e a violência urbana. O texto do II PND (1974) adotava um tom ufanista, mas apontava que,

Em 1979, a participação da população urbana brasileira no total deverá ser da ordem dos 63%, ou seja, equivalente a 75 milhões de pessoas, determinando um aumento de cerca de 25 milhões em apenas uma década. Cerca de 48 milhões de pessoas viverão em aglomerados urbanos com mais de 100 mil habitantes (contra apenas 30 milhões, em 1970), e 37 milhões em cidades com mais de 500 mil habitantes (contra apenas 23 milhões em 1970).

As cidades brasileiras foram responsáveis, em 1973, por cerca de 85% do produto interno bruto (Cr\$ 606 bilhões), o que leva a prever-se, para 1979, uma participação relativa no PIB da ordem de 87%, ou seja, Cr\$ 1.100 bilhões.

Estima-se que 70% da frota de automóveis existentes no país em 1979 (10,8 milhões) circularão nas regiões metropolitanas, o que corresponde a 1,6 vezes o número atual de veículos em circulação no país. (II PND, 1974, p. 87)

No que tange à integração regional, o II PND implementou uma política de “descentralização espacial dos projetos de investimentos” (GREMAUD et al, 2009, p. 403) responsável pela instalação de empreendimentos industriais fora do eixo Centro-Sul. Como registra Elmer N. Matos (2009),

Apoiado intensamente na decisão geopolítica e nos fatores atrativos de localização industrial segundo a dotação fatorial de recursos naturais, o Plano ativou a atividade produtiva de bens intermediários, sobretudo na periferia regional com o investimento de empresas estatais, em ramos como o de minério de ferro, bauxita, aço, alumínio, celulose de papel e petroquímica. No Nordeste foram implantados o complexo Petroquímico de Camaçari, o Complexo Industrial Integrado de Base de Sergipe (Nitrofértil e Petromisa), o Pólo Cloroquímico de Alagoas, o Complexo Químico- Metalúrgico do Rio Grande do Norte e o Pólo Mínero-Metalúrgico do Maranhão. (MATOS, E. N., 2009, p. 14)

Sobre a decisão de desconcentrar os investimentos públicos (posto que as empresas criadas para dinamizar essas áreas eram em sua grande maioria estatais), há divergência entre alguns autores sobre o nível de “racionalidade” desta decisão (e, de resto, do II PND como um todo), dado o contexto interno e externo. Para Aguirre e Saddi (1997), as estratégias adotadas pelo II PND, incluindo o deslocamento do investimento industrial estatal, obedeciam mais a um

cálculo político do que a uma “racionalidade econômica”, visando cooptar apoio político recorrendo às oligarquias regionais. Para essas autoras, sob a ótica interna, “uma década após o golpe, contudo, os argumentos que justificaram a instauração do regime autoritário brasileiro não eram mais suficientes” (AGUIRRE e SADDI, 1997, p. 83). Dai o plano utilizar de uma “racionalidade substantiva”, diferente da “racionalidade formal ou legal”.

Gremaud et al (2009) ratificam este entendimento ao afirmar que “a sustentação política do plano (...) assentou-se no capital financeiro nacional, nas empreiteiras e em oligarquias arcaicas (forças políticas tradicionais)”, o que explicaria, por exemplo, a decisão de implantar a maior siderúrgica de então em Itaquí (MA) (GREMAUD et al, 2009, p. 403).

Velloso (1998) e Fonseca e Monteiro (2007) discordam dessa posição, sendo que o primeiro (ministro da Fazenda durante o governo Geisel) afirma que as dificuldades de execução do plano eram inerentes à estratégia definida (de evitar reformas recessivas), mas não a pressões externas ou mecanismos de “cooptação política” (VELLOSO, 1998, p. 138). Fonseca e Monteiro (2007), por sua vez, acrescentam que o II PND insere-se na lógica da distensão política que marca aquele governo, ou seja, na tentativa de “alteração de rumos”. Para eles,

A tese [de Aguirre e Saddi] de perceber como “cooptação” e dominação tradicional a descentralização dos investimentos subestima justamente o propósito, a expectativa da ação do governo: a pretensão da legitimidade racional-legal. (FONSECA e MONTEIRO, 2007, p. 42).

Castro e Souza (1985), autores de um dos textos mais mencionados do período¹⁶, admitem que a vontade política exerceu um papel importante na formulação e nas estratégias do II PND, mas defendem claramente que as decisões foram de cunho racional, face ao contexto econômico do período (CASTRO e SOUZA, 1985, pp. 27-47).

Polêmicas à parte, é certo que houve um movimento de desconcentração econômica, mas os limites à consolidação desse processo residem no caráter intrinsecamente contraditório do II PND, o que se refletiu diretamente na sua

¹⁶ *A economia brasileira em marcha forçada*. São Paulo: Paz e Terra, 1985.

implementação. De um lado, as políticas de integração nacional e de desenvolvimento urbano propagavam investimentos diferenciados entre as regiões, visando reduzir os desequilíbrios regionais (o que demandava tempo de resposta) e, de outro, a política econômica sustentava os investimentos preferenciais na região Centro-Sul, que apresentaria os maiores retornos em curto espaço de tempo. Mais uma vez, a urgência no retorno dos investimentos estatais condicionou a sua espacialização. Souza (2004) resume assim a contradição:

Claro está que, para não reverter o sentido do processo de interesse dos setores econômicos hegemônicos, as regiões metropolitanas, especialmente as do Sul e Sudeste, acabavam por ser as mais receptivas às propostas de então. (SOUZA, 2004, pp. 118-119)

A grande dificuldade foi, sem dúvida, de cunho político e também metodológico. Político porque, a meu ver, o essencial da política (...) não foi possível pela estreiteza da compreensão teórica sobre a urbanização por parte dos economistas no poder, que continuavam a ter uma visão contábil da sociedade, por parte dos donos do poder, pela avidez dos interesses que representavam e que uma política urbana mais orgânica viria confrontar. (SOUZA, 2004, p. 141)

Outro paradoxo é que o II PND também diagnosticava os principais problemas urbanos como resultados de um conjunto de eventos integrados, mas atuava no meio urbano de forma fracionada ou setorial (SOUZA, 2004, p. 114). E, por fim, o plano demandava investimentos elevados para a sua consecução, mas não conferiu ao órgão gestor, o Serfhau, os meios necessários para a implementação dos projetos.

A maioria dos textos que descrevem os êxitos e limites da política econômica e urbana empreendidas pelo governo militar parece concordar que, ao final do período, as disparidades regionais haviam se reduzido, embora ainda permanecessem bastante acentuadas. E mais: destacam que a concentração de renda se aprofundou e o endividamento do Estado brasileiro aumentou substancialmente – o que teria fortes impactos sobre a política urbana da década seguinte. No primeiro caso, Gremaud et al (2009) registram que

A concentração de renda que ocorreu no período pode ser considerada a principal crítica ao Milagre (*Econômico, entre 1968-1973*). Os críticos

argumentam que as autoridades tinham como estratégia necessária para aumentar a capacidade de poupança da economia, financiar investimentos e com isso o crescimento econômico, para que depois todos pudessem usufruir. Esta ficou conhecida como a “**Teoria do Bolo**” (...). (*Outros analistas*) defendiam ainda que, apesar da concentração de renda ter aumentado, a renda per capita de toda a população cresceu, o que significa que todos devem ter melhorado em termos de condições de vida, embora as classes ricas tivessem melhorado mais do que as classes mais pobres. (GREMAUD et al, 2009, p. 392, grifo no original)

Segundo Ianni (2009), o governo militar estreitou ainda mais o relacionamento do grande capital nacional com o estrangeiro, fazendo com que o Estado interferisse na economia visando, cada vez mais, “aperfeiçoar as condições propícias aos investimentos e negócios privados” (IANNI, 2009, p. 254). Schmidt (1983) corrobora esta assertiva ao afirmar que

Mais do que o trabalho, o capital recebeu prioridade absoluta como fator-chave na reconstrução da ordem social. Estudos recentes sobre o tema vem assinalando os fortes vínculos entre as empresas internacionais, o regime militar e os tecnocratas, com a conseqüente exclusão das associações trabalhistas da base social do Estado. (SCHMIDT, 1983, p. 19)

Logo, a despeito das medidas econômicas empreendidas ou em função destas, o Brasil chegou ao final dos anos 70 em um cenário bem distinto do “milagre econômico” que marcou aquela década. Mesmo as iniciativas mais progressistas ligadas à promoção da desconcentração econômica (via investimento industrial estatal) e populacional (via investimentos em cidades de médio porte) esbarraram em arranjos institucionais desequilibrados e, sobretudo, nos próprios limites de uma economia de mercado e no aprofundamento da crise internacional.

2.5 O urbano à deriva

Na literatura econômica, é recorrente a caracterização dos anos 80 como a “década perdida”, não só no que concerne ao desenvolvimento econômico em si, mas à capacidade planejadora e empreendedora do Estado brasileiro. As crises

econômicas do final dos anos 70 ampliaram exponencialmente a dívida externa e o déficit público e repercutiram diretamente na capacidade de ação estatal, num movimento radicalmente oposto às altas taxas de crescimento e à hiperatividade planejadora da década anterior (a despeito de algumas variações expressivas no PIB, ao longo da década).

Os impactos dessa estagnação se refletiram na desestruturação da agenda pública, incluindo as políticas urbana, agrária e regional, dentre outras, de modo que os investimentos destinados à implementação de projetos estruturadores foram praticamente nulos. Monteiro Neto (2006), falando sobre os recursos destinados a minimizar as disparidades regionais, afirma que o processo iniciado no final do governo JK e aprofundado durante o regime militar, também começou a mostrar sinais de reversão:

Até meados da referida década (*de 80*), pôde-se constatar a efetividade da desconcentração produtiva no Brasil com ganhos substanciais de participação das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste na produção industrial total, mas no fim da década, por sua vez, e, posteriormente, nos anos 1990, as preocupações com o recrudescimento das desigualdades voltaram novamente ao cenário nacional das discussões políticas e acadêmicas. As políticas econômicas propugnadoras de ampla abertura comercial e financeira para o exterior e de fortes restrições à intervenção estatal na economia passaram a moldar perspectivas negativas quanto à continuidade da desconcentração espacial da atividade produtiva. (MONTEIRO NETO, 2006, p. 9)

Em relação à política urbana e às regiões metropolitanas, Rolnik e Somekh (2000) resumem aquele momento da seguinte forma:

Na década de 80, a crise fiscal e a redemocratização aceleraram o descompasso entre o modelo de gestão e o governo real do território das metrópoles. Com a carência de investimentos públicos federais, os organismos federais que atuavam no desenvolvimento urbano desapareceram, enfraquecendo também o poder das estatais urbanas. Ao mesmo tempo, com a volta da vida política, entram em cena atores sociais e governos locais cujas demandas não eram contempladas nas entidades metropolitanas, recriando-se os canais de intermediação

política. As entidades metropolitanas são assim relegadas a um plano secundário. (ROLNIK e SOMEKH, 2000, pp. 85-86)

Depois do assombro que os índices de concentração, urbanização e metropolização provocaram no início dos anos 70 e às iniciativas governamentais destinadas a frear esses movimentos, em meados dos anos 80 instalou-se novamente o debate sobre o sentido da urbanização brasileira. Segundo Steinberger e Bruna (2001, p. 37), alguns autores falavam na desconcentração industrial do estado de São Paulo, que estaria redirecionando os fluxos migratórios. As autoras corroboram esta afirmação, mas fazem algumas ressalvas, ao afirmar que,

Embora as mudanças não tenham sido estruturais, posto que decorrentes de uma “modernização conservadora” e, portanto, restrita aos poucos segmentos sociais, setores econômicos, regiões e centros urbanos que atendiam aos interesses do capital, elas geraram alterações na rede urbana brasileira. (STEINBERGER e BRUNA, 2001, p. 37)

Stamm et al. (2010), baseados nos censos demográficos do período 1970-2000, afirmam que houve uma diminuição no ritmo de crescimento das regiões metropolitanas com relativa estagnação da participação da população das mesmas, em termos percentuais, no total da população nacional (ainda que não tenha diminuído em valores absolutos) e um aumento as cidades médias não metropolitanas. Todavia, é importante contextualizar a análise em relação ao estado de São Paulo, onde a participação dos municípios fora da Região Metropolitana da capital cresceu de forma significativa, mas estava longe de refletir uma realidade para o restante do país. Este é o entendimento de Tolosa (1997) ao registrar assim o movimento ocorrido até os anos 80:

Nos anos 60 surgem, também, os primeiros indícios de desconcentração espacial, fenômeno até hoje circunscrito ao Sudeste desenvolvido. Dez anos mais tarde, nos anos 80, as cidades médias continuaram mantendo a liderança do crescimento econômico, mas perderam posição relativa para as grandes metrópoles do Nordeste, no que se refere à expansão demográfica. (TOLOSA, 1997, p. 27)

Pereira e Lemos (2003), por sua vez, assinalam três movimentos distintos que teriam ocorrido simultaneamente entre 1986 e 1999:

O primeiro é (que) existe uma aparente homogeneização das cidades médias na região mais desenvolvida do país. O segundo processo está no distanciamento entre as cidades médias localizadas nas macrorregiões de Salvador, Recife, Fortaleza e Belém e as localizadas na macrorregião de São Paulo, isto é, um aumento da heterogeneidade inter-regional. O terceiro refere-se ao maior distanciamento das cidades polarizadas pelo eixo Brasília-Goiânia em relação às do Sul-Sudeste (...), o que pode indicar uma relativa deterioração do processo de urbanização do Brasil Central. (PEREIRA e LEMOS, 2003, p. 145)

Aparentemente, portanto, naquela década, o movimento de desconcentração urbana no sentido das cidades médias ficou restrito à região Sudeste, em especial, ao estado de São Paulo, e parece refletir mais uma “externalidade negativa” da concentração acentuada (dadas as “deseconomias de aglomeração”¹⁷), do que consequência de uma melhor distribuição de riqueza e poder no país.

Na esfera política, o governo Sarney, que assumiu a presidência em 1985, foi marcado por crises econômicas acentuadas que tumultuaram a já fragilizada agenda de políticas públicas, subordinando-as irremediavelmente às medidas de contenção da inflação. E a despeito da criação do Ministério do Desenvolvimento Urbano (MDU), em 1986, foi extinto o Banco Nacional de Habitação (BNH) e incorporado à Caixa Econômica Federal que, até então, segundo Santos (1999, p. 19), era “um banco sem qualquer tradição prévia na gestão de programas habitacionais”. Segundo o mesmo autor,

O que se seguiu à extinção do BNH foi uma imensa confusão institucional provocada por reformulações constantes nos órgãos responsáveis pela questão urbana em geral e pelo setor habitacional em particular. Em um período de apenas quatro anos, o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), criado em 1985, transformou-se em Ministério da Habitação, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MHU), em Ministério da Habitação e Bem-Estar Social

¹⁷ Diniz (1991) afirma que “pesquisa de campo em firmas industriais, que recentemente estabeleceram subsidiárias no interior do próprio estado de São Paulo e no sul de Minas Gerais, revelou motivação adicional para a desconcentração. O primeiro incentivo é clássico: terras baratas fora da área metropolitana de São Paulo. Um segundo motivo foi a percepção pelos industriais de São Paulo de que os sindicatos do estado são mais bem organizados e mais ativos; como consequência, demandam e conseguem melhores salários. O terceiro motivo alegado foi o custo do controle de poluição que a CETESB impõe.” (DINIZ, 1991, p. 129).

(MBES) e, finalmente, foi extinto em 1989, quando a questão urbana voltou a ser atribuição do Ministério do Interior (ao qual o BNH era formalmente ligado). As atribuições na área habitacional do governo, antes praticamente concentradas no BNH, foram pulverizadas por vários órgãos federais, como o Banco Central (que passou a ser o órgão normativo e fiscalizador do SBPE), a Caixa Econômica Federal (gestora do FGTS e agente financeiro do SFH), o ministério urbano do momento (formalmente responsável pela política habitacional) e a então chamada Secretaria Especial de Ação Comunitária, a responsável pela gestão dos programas habitacionais alternativos. (SANTOS, 1999, p. 17)

Segundo Botega (2008), a extinção do BNH se deu menos pelo desvirtuamento de finalidade e mais pela incapacidade do órgão de resistir às pressões inflacionárias, dado que o desempenho do Sistema Financeiro Habitacional (SFH) dependia diretamente, na visão de Santos (1999, p. 12), “de dois fatores básicos: a capacidade de arrecadação do FGTS e o grau de inadimplência dos mutuários”. Esta última condição, entretanto, não resistiu à “aceleração da inflação para os patamares de 100%, em 1980, e de 200%, a partir de 1983, em virtude dos sucessivos choques externos adversos que abalaram a economia brasileira” (SANTOS, 1999, p. 14). O mesmo autor afirma que as seis milhões de unidades habitacionais financiadas pelo banco ao longo da sua existência não só não resolveram o problema habitacional como conseguiram agravá-lo, dado o seu viés concentrador (SANTOS, 1999, p. 7).

Considerando que o debate sobre os motivos que levaram à extinção do BNH foge ao escopo deste trabalho, o que merece destaque é que, apesar de um contexto de maior abertura política e das sucessivas tentativas de enfrentamento institucional da temática urbana, a política urbana regrediu na sua abordagem, e foi sendo novamente reduzida à questão habitacional. Mesmo assim, a exemplo de outras políticas públicas, também ela não conseguiu firmar-se na agenda governamental em função, como já assinalado, do contexto de difícil governabilidade que subjugou quase toda a intervenção estatal à caótica política macroeconômica.

Por outro lado, a promulgação da Constituição de 1988 lançou um sopro de vitalidade sobre o debate. Segundo Façanha (2001), foi a primeira vez que uma

Constituição brasileira tratou deste tema, o que foi considerado uma vitória para aqueles que participaram do Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Esta organização mobilizou diversos setores sociais, empenhados em influenciar a redação final da carta constitucional de modo a inserir, reinserir ou preservar na agenda pública demandas crescentes, reprimidas ou insuficientemente atendidas durante o governo militar. Naturalmente, o processo que resultou na formulação do texto constitucional não foi banal e envolveu não só os movimentos sociais, mas também sindicatos, associações de moradores, setor imobiliário, construção civil, dentre outras. Nas palavras de Fernandes (2010),

(...) O próprio processo constituinte havia sido objeto de um grau sem precedentes de participação popular e grande parte do capítulo constitucional foi baseada na Emenda Popular de Reforma Urbana que tinha sido formulada, discutida, disseminada e assinada por mais de 100 mil organizações sociais e indivíduos envolvidos no Movimento Nacional de Reforma Urbana. Essa Emenda Popular propunha o reconhecimento constitucional dos seguintes princípios gerais: autonomia do governo municipal; gestão democrática das cidades; direito social de moradia; direito à regularização de assentamentos informais consolidados; função social da propriedade urbana; e combate à especulação imobiliária nas áreas urbanas. (FERNANDES, 2010, pp. 57-58)

Curioso constatar que os artigos 182 e 183 da Constituição de 1988, que tratam sobre a política urbana, encontram-se abrigados sob o Título VII que, por sua vez, aborda os tópicos relativos à “ordem econômica e financeira” e não social, como sugere Façanha (2001) e como, talvez, fosse mais apropriado para os temas em questão.

Não obstante, o entusiasmo daquele momento não resistiu às políticas do governo Collor, que aprofundaram os problemas relacionados à temática urbana. De acordo com Santos (1999, p. 21), além da extinção do Ministério do Interior e da passagem da política habitacional para o Ministério da Ação Social, o principal programa implementado no período, o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), não alcançou os resultados propostos, além de ter sido contaminado por denúncias de má utilização de recursos públicos. Ademais, o PAIH marcou uma “desvinculação dos programas habitacionais dos de saneamento e

desenvolvimento urbano” (SANTOS, 1999, p. 21), aprofundando a “involução” da política urbana na década de 80. Cerca de 500 mil unidades habitacionais foram construídas entre 1990 e 1991, todavia, segundo o mesmo autor, elas foram destinadas a atender objetivos políticos e não observaram critérios técnicos mínimos (SANTOS, 1999, p. 21).

Contrariando, portanto, todas as expectativas das entidades envolvidas na construção do novo texto constitucional, a política urbana efetivamente implementada em nível nacional, a partir da década de 90, sofreu um forte revés, vinculando-a exclusivamente à temática habitacional e recuando alguns passos na sua concepção e tratamento.

Entre outras razões, tal situação decorreu do fato de que a crise do Estado brasileiro nos anos 80/90 não se restringiu, obviamente, ao governo central. O nível de endividamento de estados e municípios fez com que a crise se reproduzisse nas esferas subnacionais, evento este que terminou sendo ironicamente agravado pelo novo arranjo federativo. A União, abalada na sua capacidade de investimento, cuidou simplesmente de “repassar” para os municípios um grande número de atribuições com contrapartidas limitadas, e cujos resultados, nos primeiros anos, foram críticos. Daí resultou o que Abrúcio (2005, p. 16) chama de federalismo compartimentalizado,

(...) em que cada nível de governo procurava encontrar o seu papel específico e não havia incentivos para o compartilhamento de tarefas e a atuação consorciada. Disso decorre também um jogo de empurra entre as esferas de governo.

(...) a opção dos constituintes foi por um sistema de repartição de rendas intergovernamentais com viés fortemente antimetropolitano, favorecendo inclusive a multiplicação de pequenas cidades (REZENDE, 2001). (...) o fato é que as regiões metropolitanas (RMs) enfraqueceram-se institucionalmente em comparação com a dimensão que tinham no regime militar. (ABRÚCIO, 2005, pp. 14-15)

O contexto da época apresentava um ambiente social e político que favorecia o surgimento de alternativas à atuação descentralizada do Governo Federal junto aos estados e municípios, mas os problemas urbanos acumulavam-

se em ritmo acelerado, face à baixa capacidade de investimento e à escassez de políticas públicas mais estruturadoras.

O resultado foi, no curto prazo (e salvo raras exceções), uma relativa inércia das instâncias estaduais e municipais, cada qual empenhada em resolver suas próprias dificuldades e pouco aptas para lidar com a dimensão dos problemas que se lhes apresentavam naquele momento. E a política urbana continuava, portanto, indelevelmente concentrada e dependente da esfera federal que, tampouco, empenhava-se em assumi-la.

Assim, pode-se afirmar que até meados da década de 90, o processo de desenvolvimento urbano brasileiro manteve o mesmo sentido da década anterior, ou seja, carente de uma ação mais contundente, embora o contexto fosse bem diferente, tanto do ponto de vista externo quanto interno. Tolosa (1997) resume assim a atuação do governo a partir daquele momento:

Do ponto de vista político-institucional, o evento que marcou a sociedade brasileira neste final de século foi a implantação de um novo modelo de participação do Estado na economia, caracterizado: (i) pela privatização crescente de vários dos setores produtivos de propriedade estatal; e (ii) pela diminuição da intervenção estatal nas decisões alocativas e nas relações entre os agentes econômicos. Em outras palavras, significa dizer que a tendência, hoje, é no sentido da simplificação e redução da carga tributária, da menor interveniência estatal nos mercados e da atribuição ao Estado de uma função apenas reguladora e mediadora de conflitos. (TOLOSA, 1997, p. 35)

No que tange à política urbana, as consequências visíveis desse contexto manifestaram-se de duas formas: na manutenção da visão fragmentada acerca da política urbana e na “substituição” do planejamento urbano pelo planejamento estratégico.

No primeiro caso, o governo Itamar Franco continuou lidando com os problemas urbanos por meio de políticas setoriais, em que pese, segundo Santos (1999), ter adotado medidas de controle social que aperfeiçoaram os mecanismos existentes, e que o autor considera como um “ponto de inflexão importante na condução das políticas públicas na área de habitação popular”, ainda que

insuficientes para “reverter o quadro de crise estrutural do sistema.” (SANTOS, 1999, pp. 21-22).

Também os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso não passaram incólumes pela política urbana, mantendo-se, entretanto, o seu tratamento setorial (especificamente em relação à temática habitacional) e distante de um debate mais “compreensivo” sobre a “questão urbana”. Como de praxe, as concessões feitas em prol da estabilidade econômica (privatizações, desaparelhamento do Estado, estagnação dos investimentos públicos, financiamentos externos etc.) sufocaram outros tópicos da agenda e também afetaram o enfrentamento dos problemas urbanos.

Novamente Santos (1999) destaca mudanças qualitativas no período FHC ao analisar a Política Nacional de Habitação, de 1996, e o relatório sobre a mesma, produzido em 1998 pela Secretaria de Política Urbana do Ministério do Planejamento e Orçamento, responsável pela pasta a partir de 1995¹⁸. Segundo o autor, o ano de 1998 “marca o amadurecimento da política nacional de habitação do governo Fernando Henrique Cardoso (lançada oficialmente em 1996)” (SANTOS, 1999, p. 7), que pode ser resumida pelos seguintes mecanismos:

i) atuação no financiamento a fundo perdido ou subsidiado a estados e municípios para a reurbanização de áreas habitacionais muito degradadas (...), ocupadas principalmente pelas camadas populacionais de renda inferior a três salários-mínimos mensais; (ii) atuação na provisão de financiamentos de longo prazo para a construção/melhoria de habitações destinadas principalmente à população de renda mensal até doze salários-mínimos mensais; e (iii) políticas voltadas para a melhoria da performance do mercado habitacional (...), tanto na reformulação da legislação quanto no desenvolvimento institucional e tecnológico do setor. (SANTOS, 1999, p. 23)

Sobre as características e limites dos programas que abrangiam essas medidas, o mesmo autor destaca que, no escopo do primeiro grupo de intervenções sobressaíram o Habitar-Brasil e o Pró-Moradia, ambos de caráter assistencialista e concedidos a estados e municípios (SANTOS, 1999, pp. 23-24).

¹⁸ Política de Habitação: Ações do Governo Federal de Jan./ 95 a Jun./98.

Em relação ao segundo e terceiro grupos de intervenções, ele ressalta que o principal limite para a concessão dos financiamentos consistiu nas elevadas taxas de juros praticadas pelo governo ao longo década de 90, o que encarecia o valor final e dificultava o pagamento. Ainda assim, o autor mostra-se relativamente otimista sobre os resultados potenciais, destacando que, na visão do governo de então,

As necessidades habitacionais das populações de renda média e alta são deixadas a cargo do mercado. Implícita à política, portanto, está a crença de que os mecanismos de mercado podem cuidar eficientemente da provisão de moradias para a maior parte da população brasileira. (SANTOS, 1999, p. 27)

Este otimismo, entretanto, não é compartilhado por autores como Abrúcio (2005), que é enfático ao afirmar que, a despeito dos importantes avanços do modelo federativo adotado,

A maior fragilidade dos anos FHC foi a ausência de políticas urbanas. É bem verdade que desde o governo Sarney elas não são prioritárias e na Era Collor houve um dismantelamento daquilo que havia. Mas o fato é que o Brasil dos anos 1990 assistiu a um processo de metropolização dos problemas, com a elevação do desemprego urbano, a piora no sistema de transporte nas grandes cidades, o crescimento da desigualdade e da pobreza metropolitanas (fenômeno bem mais complexo do que o vivido no meio rural), bem como o aumento da violência nas periferias. (ABRÚCIO, 2005, p. 24)

Para o autor, o descaso com a política urbana se manifestou de diferentes formas, com destaque para: i) o esvaziamento das regiões metropolitanas e sua conformação legal, transferida para os estados; ii) a delegação do tema à Secretaria de Políticas Urbanas, “fraca institucional e politicamente, destinada a obter apoios clientelistas no Congresso Nacional”; iii) a fragmentação da política urbana em vários órgãos e ministérios, como o saneamento básico, distribuído em sete ministérios, além da própria SPU; iv) a “deterioração das políticas regionais”, com o dismantelamento da SUDAM e SUDENE, sem alternativa à substituição destes e mantendo o Ministério da Integração Nacional como “lugar para o fisiologismo político da pior espécie, afora ter tido uma grande instabilidade no

seu comando”; v) a promessa de criação do Ministério do Desenvolvimento Urbano durante a campanha da reeleição, e o abandono da ideia após a mesma. (ABRÚCIO, 2005, pp. 23-25).

No que tange à segunda tendência verificada nos anos 90, de conversão do planejamento urbano em planejamento estratégico, há trabalhos importantes relacionados à questão, como o de Arantes, Vainer e Maricato (2009), mas o que importa ressaltar é que as iniciativas ligadas aos projetos de renovação urbana, à dinamização da economia urbana visando a sua inserção nos circuitos das cidades globais e ao surgimento dos prefeitos-empresários-promotores, entre outros desdobramentos, foram reflexos, no Brasil, do modelo neoliberal (que supostamente “isentava” o Estado das funções planejadoras) e do consequente vácuo deixado pela inexistência de uma política urbana e regional. Não surpreende, portanto, que a ênfase na cidade “mercadoria”, cidade “empresa” e cidade “pátria” (terminologia adotada por Vainer) tenha emergido precisamente no momento em que o governo central omitiu-se de enfrentar a questão urbana.

Ainda neste contexto, algumas medidas econômicas adotadas pelo governo federal impactaram diretamente a gestão urbana local, pois, como explica Tolosa (1997),

Na maioria das vezes, a condução da política macroeconômica parte do pressuposto de que seus impactos espaciais podem ser considerados insignificantes ou desprezíveis. Sabe-se, contudo, que os rebatimentos da política macroeconômica sobre o espaço e o meio ambiente, além de significativos, tendem a ser bastante assimétricos. Medidas recentes de política econômica, tais como: contenção dos gastos públicos, controle do endividamento, elevação das taxas de juros internas e redefinição dos encargos entre esferas do governo, são exemplos de instrumentos governamentais fundamentais para explicar eventuais alterações no padrão brasileiro de desenvolvimento espacial. (TOLOSA, 1997, p. 23)

Resumindo os “desafios da política urbana na era do Real”, Tolosa (1997) retoma uma descrição que em muito se assemelha às ideias apresentadas no Capítulo 1 deste trabalho:

Na prática, os interesses da especulação imobiliária e os privilégios das classes de renda elevada exercem forte pressão política para preservar as vantagens já adquiridas. Tais grupos pressionam por investimentos crescentes na infra-estrutura congestionada do núcleo. Dessa forma, é criado um círculo vicioso em que a renda concentrada no núcleo metropolitano requer novos investimentos na infra-estrutura urbana, e estes, por sua vez, geram níveis de concentração ainda maiores. Dentro desse círculo vicioso, a escassez de recursos financeiros requer que a seleção dos novos projetos de investimentos seja feita com base na capacidade de pagamento dos usuários em potencial, o que acaba por agravar ainda mais as distorções causadas pela concentração intra-urbana. (TOLOSA, 1997, p. 33)

Ademais, no final da mesma década, os estudos sobre a rede urbana brasileira já não demonstravam o mesmo entusiasmo acerca da tendência à desconcentração, evidenciando que o recorte feito no início da década (citado anteriormente) sobre o crescimento das cidades médias não constituía uma tendência firme. Segundo Tolosa (1997), à luz das projeções relativas ao crescimento econômico para os anos 2000, “parece sensato admitir que a economia brasileira corre o risco de experimentar um novo surto de concentração urbana” (TOLOSA, 1997, p. 29), uma vez que

A retomada do crescimento deverá ser liderada por um seleto grupo de atividades fortemente comprometidas com a globalização da economia (...) e que a grande maioria desses setores-líderes revelam clara preferência a se localizarem nas grandes metrópoles do Sudeste. A despeito da recessão dos anos 80, aquelas metrópoles ainda detêm fortes vantagens comparativas frente às demais cidades brasileiras, especialmente no que diz respeito a disponibilidade de infra-estrutura e ao tamanho dos mercados metropolitanos. (TOLOSA, 1997, p. 29)

Assim, os anos 90 terminaram de forma menos animadora para a temática urbana do que fez crer a promulgação da carta constitucional dez anos antes. A despeito de algumas experiências locais bem sucedidas, do fortalecimento das organizações da sociedade civil e da aprovação da Emenda Constitucional nº 26, em 14/02/2000, que reconheceu a moradia como direito social, a década registrou também a escalada da violência e da pobreza urbanas e um déficit habitacional da ordem de 5 milhões de unidades habitacionais nas camadas de baixa renda,

sendo quatro milhões no meio urbano e um milhão no meio rural (SANTOS, 1999, p. 9).

2.6 O urbano de volta à cena

A aprovação do Estatuto da Cidade (Lei 10.257), em 10/07/2001, após mais de dez anos de debates e disputas, lançou um sopro de vitalidade entre militantes da reforma urbana, urbanistas e acadêmicos, sobretudo após duas décadas de avanços, retrocessos e agravamento da crise urbana. A despeito dos vetos presidenciais que excluíram tópicos importantes do projeto de lei debatido e negociado, o Estatuto introduziu inovações no sentido de orientar a ação e a intervenção pública e privada nas áreas já urbanizadas ou em processo de urbanização.

De antemão, pode-se considerar que, tanto a Constituição Federal quanto o Estatuto das Cidades, ao determinarem a necessidade de elaboração de Plano Diretor para municípios com mais de 20 mil habitantes, em certa medida, reconheceram o planejamento urbano como um mecanismo necessário para o desenvolvimento das cidades, demonstrando relativa preocupação com o alcance da política pública. Ainda sobre os planos diretores, Fernandes (2010) acrescenta que, a despeito da enorme diversidade em termos de qualidade política e técnica, “nunca antes se produziu tanta informação sobre as cidades brasileiras” (FERNANDES, 2010, p. 62), o que o autor considera, por si só, um avanço.

O primeiro mandato do governo Luís Inácio da Silva assinala outro marco importante em relação à política urbana brasileira em função da criação, em 2003, do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional de Cidades. Para Fernandes (2010, p. 55) essas duas instituições representam “uma nova ordem institucional federal” relativa à política urbana. O mesmo autor caracteriza assim o período que antecedeu a criação do Ministério das Cidades,

A despeito da longa tradição de centralização política, jurídica e financeira durante a maior parte do processo de urbanização, antes da criação do Ministério das Cidades, a falta de respostas governamentais

adequadas na esfera federal — incluindo a natureza elitista e tecnocrática da limitada intervenção governamental então existente — foi um dos principais fatores que determinaram a natureza excludente do processo de desenvolvimento fundiário e urbano do País. Isso foi agravado ainda mais pelas condições de exclusão política que resultaram do sistema jurídico em vigor até a promulgação da Constituição Federal de 1988, o qual não apenas comprometeu as competências jurídico-políticas dos governos municipais e estaduais, como também afetou a qualidade política do sistema de representação democrática em todos os níveis governamentais. (FERNANDES, 2010, p. 56)

Sobre o órgão em si, Maricato (2006) ressalta que “a proposta do Ministério das Cidades veio ocupar um vazio institucional que retirava completamente o governo federal da discussão sobre a política urbana e o destino das cidades” (MARICATO, 2006, p. 216). No que tange à gestão, outra mudança destacada pela autora foi o processo de diálogo instituído após a criação do novo ministério, por meio de conferências locais e nacionais. Sobre este aspecto, em outro texto, Maricato (2005) é enfática ao afirmar que

Jamais na história desse país a política urbana mereceu um debate democrático tão abrangente como aconteceu em 2003 e está acontecendo em 2005 no processo de preparação da II Conferência Nacional das Cidades. A primeira Conferência Nacional das Cidades teve lugar em Brasília em outubro de 2003 e envolveu, em sua preparação 3.457 municípios. Dos 27 Estados da Federação, 26 convocaram formalmente as Conferências Estaduais das Cidades. Foram eleitos para a Conferência Nacional em Brasília 2.510 delegados sendo que 1.689 foram eleitos nas Conferências Estaduais e 561 indicados ou eleitos pelas entidades nacionais envolvidas com a política urbana e com as políticas setoriais de habitação, de saneamento e de transportes e planejamento territorial. (MARICATO, 2005, p. 1)

Outros avanços jurídicos importantes surgiram após a aprovação do Estatuto da Cidade e novamente Fernandes (2010) apresenta uma síntese do “esforço legislativo” – ainda que a maioria dos projetos tenha sido apresentada pelo Poder Executivo:

A ordem jurídico-urbanística consolidada pelo Estatuto da Cidade tem sido desde então complementada por importantes novas leis federais, como as que regulamentam as parcerias público-privadas (Lei Federal nº 11.079, de 2004), os consórcios intermunicipais (Lei Federal nº 11.107, de 2005) e a política nacional de saneamento (Lei Federal nº 11.445, de 2007). (...)

Um esforço legislativo ainda maior tem sido feito quanto à questão da regularização fundiária, de forma a garantir a efetivação e materialização dos direitos sociais reconhecidos, o que requer a superação de obstáculos jurídicos ainda colocados pela legislação federal — urbanística, ambiental, cartorária e processual — em vigor. A Lei Federal nº 10.931/2004 estabeleceu a gratuidade do registro imobiliário nos programas de regularização; a Lei Federal nº 11.481/2007 foi aprovada no sentido de facilitar os processos de regularização fundiária pelos municípios nos assentamentos informais consolidados em terras da União; a Lei Federal nº. 11.888, de 2008, instituiu o direito das comunidades à assistência técnica em programas de regularização; a Lei Federal nº 11.952, de 2009, regulamentou a regularização fundiária em áreas urbanas da Amazônia Legal; e a Lei Federal nº 11.977, também de 2009, foi aprovada para regulamentar o Programa Habitacional Minha Casa, Minha Vida e para facilitar a regularização fundiária de assentamentos informais. (FERNANDES, 2010, p. 65)

No mesmo texto, o autor fala também da criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) (Lei 11.124, de 16/06/2005), mas não cita a Lei 10.391, de 02/08/2004, que, segundo Maricato (2006), buscava conferir segurança jurídica aos promotores, financiadores e compradores no mercado privado de habitação para a população que recebe entre 5 e 10 salários mínimos. Fernandes (2010) também não tece comentários específicos sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), elaborada em 2004, nem ao Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) e faz apenas breve menção ao programa Minha Casa, Minha Vida, lançado em 2009, portanto, já no penúltimo ano do segundo mandato do governo Lula.

No que tange à política econômica, Barbosa e Souza (2010, p. 1) afirmam que as principais características do período foram “a retomada do papel do

Estado no estímulo ao desenvolvimento e no planejamento de longo prazo”. Segundo os autores,

Nos últimos anos, o crescimento do produto interno bruto acelerou, o número de famílias abaixo da linha de pobreza decresceu, e milhões de pessoas ingressaram na classe média, isto é, na economia formal e no mercado de consumo de massa. (BARBOSA e SOUZA, 2010, p. 1)

Eles afirmam que a linha-mestra da política econômica foi baseada na recuperação do salário-mínimo, no aumento das transferências para as famílias mais pobres e na expansão da concessão de crédito (BARBOSA e SOUZA, 2010, p. 5). Consideram ainda que, entre 2003 e 2005, a política econômica do governo Lula seguiu, em linhas gerais, a cartilha neoliberal, com algumas mudanças importantes no marco legal (mini-reforma tributária e previdenciária) e, desde então, optou por um viés mais desenvolvimentista, cuja materialização se deu com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. Pontuando as diferentes visões dentro do mesmo governo, os autores afirmam que,

Em contraste com a visão neoliberal, para os desenvolvimentistas as transferências de renda não se esgotavam apenas como mecanismo de combate da extrema pobreza: constituíam também um instrumento de expansão da demanda agregada e de elevação dos salários reais da economia. (...) De acordo com a visão desenvolvimentista, a distribuição de renda depende mais do poder de barganha das partes envolvidas do que da produtividade marginal de cada fator de produção. (BARBOSA e SOUZA, 2010, pp. 11-12)

A exemplo dos planos governamentais executados no período militar, o PAC contempla, em suas duas versões, um conjunto de intervenções com forte impacto na dinâmica econômica do país, mas diferentemente daqueles, representa mais uma agenda de investimentos em infraestrutura e um conjunto de medidas institucionais do que um planejamento global. Como o próprio Comitê Gestor do plano define, o PAC é “um plano estratégico capaz de resgatar o planejamento em infraestrutura” (BRASIL, 2011, p. 3), concentrando-se nos chamados “setores estruturantes”, ou seja, aqueles que favorecem os

investimentos privados. De acordo com a publicação que apresenta o balanço do PAC entre 2007 e 2010,

Pela primeira vez em décadas, o País teria um plano estratégico capaz de resgatar o planejamento em infraestrutura, retomar investimentos em setores estruturantes, fazer crescer o emprego e a renda, incentivar o investimento público e privado e, principalmente, construir a infraestrutura necessária para sustentar o crescimento do Brasil. (BRASIL, 2011, p. 3)

A carteira de investimentos do PAC 1 envolveu basicamente três segmentos: infraestrutura logística (rodovias, ferrovias, portos, hidrovias e aeroportos), infraestrutura energética (geração e transmissão de energia; petróleo e gás natural; refino, petroquímica e HBIO; indústria naval e combustíveis renováveis) e infraestrutura social e urbana (eletrificação, metrô, recursos hídricos, habitação e saneamento).

Assim, o estímulo à atividade econômica contemplou, mais uma vez, importantes dimensões do desenvolvimento urbano e, decerto, não há qualquer prejuízo nesta associação, exceto pelo fato de que novamente parece ter sido desconsiderada a dimensão espacial do desenvolvimento e que esta interfere diretamente na configuração da rede urbana nacional. No próximo capítulo, será dedicada uma seção específica para analisar os investimentos do PAC.

Deve-se acrescentar que a agenda do governo Lula, além do compromisso em aquecer a economia, foi igualmente pragmática em relação à redução dos índices de pobreza absoluta, por meio do já mencionado aumento do salário mínimo, do acesso ao crédito e de programas de transferência de renda, sendo o mais emblemático deles o Bolsa Família. Neste sentido, as políticas públicas também tenderam a convergir para as áreas mais densamente ocupadas, uma vez que a pobreza, em termos absolutos, encontra-se nas grandes cidades brasileiras – ainda que, relativamente, ela seja mais acentuada nas áreas rurais (HELFAND, 2009, p. 17).

Conforme mencionado na problematização, sob variados ângulos, os investimentos urbanos costumam sobrepor-se aos eventuais desequilíbrios que

eles podem gerar ou aprofundar, dado o impacto positivo em termos de aquecimento da atividade econômica e à possibilidade de alcançarem, no curto prazo, grandes contingentes populacionais – notadamente, quando aplicados em grandes cidades e regiões metropolitanas.

Um exemplo recente do impacto da matriz econômica sobre a agenda urbana foram os incentivos fiscais concedidos à indústria automobilística no âmbito do que se convencionou chamar de “medidas anticíclicas” destinadas a minimizar os impactos da crise financeira internacional de 2008. O resultado mais evidente desta escolha foi que, no primeiro ano da crise, de agosto de 2008 a agosto de 2009, quando o desempenho da economia mundial apresentava declínio ou estagnação, a frota brasileira de veículos cresceu 8,8%¹⁹ – o que também ajudou a transformar a tempestade em “marolinha”²⁰. Em maio de 2012, o governo novamente reduziu os impostos para alguns setores econômicos, incluindo o automobilístico, o que implicará em novo crescimento da frota.

Não desprezando os efeitos econômicos favoráveis em termos de manutenção de postos de trabalho e aquecimento da economia, é também evidente que os impactos de tais medidas já são e serão melhor percebidos no curto e médio prazos, não só no plano subjetivo, mas sob a forma de custos diretos e indiretos em termos de qualidade ambiental, manutenção e ampliação de vias urbanas, desperdício de horas de trabalho em congestionamentos, aumento no número de acidentes, dentre outros. No caso em questão, como bem registra Singer (2002), “(...) a indústria automobilística, maior responsável pelos problemas de tráfego que seus produtos ocasionam, não contribui proporcionalmente mais do que qualquer outro ‘município’ para sua solução.” (SINGER, 2002, p. 129).

Por fim, outra constatação em relação ao governo Lula refere-se à “hiperatividade planejadora” do Executivo e seus impactos no meio urbano. Conforme mencionado, o PAC está longe de ser um plano nacional e não exhibe preocupações objetivas com o recorte regional. Soma-se à ausência de um plano

¹⁹ Ver Nota 5, Capítulo 1.

²⁰ Expressão utilizada no final de 2008 pelo presidente Luis Inácio Lula da Silva ao referir-se aos efeitos da crise mundial na economia brasileira.

sistêmico a produção de vários planos específicos, produzidos por diferentes órgãos – olhando cada um para a sua área de interesse (ou seus setores) e adotando um recorte espacial próprio.

Analisando genericamente o planejamento governamental no Governo Lula, verifica-se a existência de pelo menos três outras políticas públicas ou planos de ação orientados para a escala “territorial” (ainda que baseadas em recortes diferentes): i) a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), instituída em 2007 e conduzida pelo Ministério da Integração Nacional; ii) os Territórios da Cidadania, lançado em 2008 e coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); e iii) o Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento, produzido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Há, evidentemente, aspectos positivos nessa produção governamental, uma vez que cada proposta introduz olhares diversos e baseia-se em diagnósticos cada vez mais sofisticados. Por outro lado, dispensa comentar que, mesmo onde não há sobreposição (e ela existe, naturalmente), as intervenções não parecem articuladas entre si.

Na próxima seção, buscar-se-á então “contrastar a **retórica oficial** que circunda o planejamento estatal com a **política de fato**” (SCHMIDT, 1983, p. 122-123, grifo no original), a partir da análise da alocação efetiva dos recursos orçamentários federais no período de 2004 a 2011. Segundo aquele autor,

A quantidade e a qualidade dos investimentos públicos podem ajudar a identificar a atividade real desempenhada pelo Estado na implantação de uma estrutura urbana particular. Em si mesmo, a análise da política de investimento reveste-se de uma clara vantagem sobre a análise de políticas de planejamento, na medida em que a primeira representa a síntese resultante de uma complexa interação de forças sociais dentro do Estado, todas lutando para controlar a maior parcela possível do capital social. (SCHMIDT, 1983, p. 122)

Capítulo 3 – O discurso oficial e a política “de fato”

No primeiro capítulo, foram abordadas teorias que ajudam a entender o processo de concentração urbana e, no segundo, alguns eventos políticos e econômicos que influenciaram na conformação da rede urbana brasileira. O presente capítulo visa analisar as características recentes da política de desenvolvimento urbano e as perspectivas em relação à configuração da rede urbana para os próximos anos, adotando como objeto de análise a execução orçamentária no período de 2004 a 2011, que abrange os dois ciclos orçamentários relativos ao mandato do presidente Luis Inácio Lula da Silva.

Este capítulo está dividido em três seções, sendo que a primeira aborda alguns aspectos da PNDU atual e a segunda trata da espacialização dos investimentos, descrevendo os limites e metodologia de análise do orçamento público. A terceira seção é mais robusta e está dividida em duas partes: a primeira aborda as transferências feitas pelo Ministério das Cidades e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e a segunda focaliza todas as transferências feitas pelo governo federal aos municípios.

A análise do orçamento utilizou como principal fonte de dados o Portal da Transparência, sítio eletrônico gerenciado pela Controladoria-Geral da União (CGU); o Siga Brasil, do Senado Federal; e os dados do Ministério do Planejamento sobre o PAC. O primeiro reúne, dentre outras, as despesas diretas realizadas pelo Governo Federal, as transferências a estados e municípios e os convênios celebrados com pessoas físicas e jurídicas. Dentre os seus limites, destaca-se o fato de que o Portal não apresenta as despesas realizadas pelos poderes Legislativo e Judiciário, mas de modo geral estes tem pequeno impacto sobre a execução orçamentária federal, não comprometendo assim os objetivos gerais.

O portal Siga Brasil apresenta a situação de todo o ciclo orçamentário, incluindo os valores executados em cada exercício, organizados por programa, por UF, por localidade, por unidade orçamentária, dentre outros filtros. Sua manipulação é um pouco mais complexa do que o Portal da Transparência, mas

atende a uma parte dos objetivos deste trabalho. Quanto às informações do PAC, estas foram mais difíceis de sistematizar, por razões que serão devidamente esclarecidas na respectiva seção.

3.1 A PNDU atual

Esta seção busca extrair informações do documento intitulado “Política Nacional de Desenvolvimento Urbano”, produzido em 2004 pelo Ministério das Cidades para balizar os debates da Conferência das Cidades, o qual, na ausência de uma lei que formalize juridicamente as diretrizes da política pública, continua sendo a principal referência para entender os princípios que, a priori, orientam a experiência em curso.

Antes, porém, é importante assinalar alguns conflitos de terminologia. No Capítulo 1, buscou-se descrever algumas características de uma política pública e, pelo método dedutivo, esclarecer se havia, de fato, uma política de desenvolvimento urbano em curso. Aquela abordagem não superou, todavia, outro debate conceitual sobre as eventuais diferenças entre uma política de “desenvolvimento urbano” e uma “política urbana” e qual o alcance de uma e de outra.

Sobre o assunto, uma breve análise da Constituição Federal permite constatar que, do ponto de vista formal, ela adota como sinônimos “política urbana” e “política de desenvolvimento urbano”. E, ao descrever o que significa a última, menciona aspectos ligados, essencialmente, à política “intra-municipal”, ou seja, aquela sob competência direta dos municípios. Tal fato pode ser constatado, por exemplo, da leitura do Capítulo II, do Título VII da Constituição de 1988, que trata da “Política Urbana” e reúne os já citados artigos 182 e 183. Já no *caput* do primeiro artigo, o texto afirma que

Art. 182. A **política de desenvolvimento urbano**, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos seus habitantes. (Constituição Federal de 1988, Capítulo II, Título VII, grifo nosso)

Além disso, os parágrafos 1º a 4º tratam sobre o plano diretor, a função social da propriedade, as desapropriações e outros instrumentos de política urbana. E o Art. 183 refere-se à dominialidade e usucapião, temas mais ligados à gestão do espaço urbano dentro das fronteiras municipais.

O Estatuto da Cidade (Lei 10.152, de 10/07/2001), por sua vez, que regulamenta os dois artigos constitucionais, não poderia transcender aquela matéria e, portanto, tem como sua principal finalidade o estabelecimento de “diretrizes gerais da política urbana”. Seu foco é também, claramente, ligado aos temas próprios dos limites municipais e apenas pontualmente refere-se a outros arranjos espaciais (a exemplo das regiões metropolitanas). Nos dois casos, pode-se deduzir que, no Brasil, a política urbana surge como sinônimo da política de desenvolvimento urbano, mas está mais orientada para problemas locais e confere pouca relevância a outras escalas do desenvolvimento urbano, incluindo as dimensões metropolitana e regional.

Essas dúvidas e dubiedades sobre o papel de uma política de desenvolvimento urbano contam algumas décadas no Brasil. Em 1976, Francisconi e Souza afirmaram que

(...) uma política de desenvolvimento urbano deve compatibilizar os aspectos físicos, econômicos, políticos e sociais do desenvolvimento urbano, não só através de uma abordagem meramente setorial (de transporte, de habitação, etc.), mas integrando-os de forma a responder às exigências e aos objetivos definidos pela política global de investimento. (FRANCISCONI e SOUZA, 1976, p. 7).

Uma política nacional de desenvolvimento urbano concretiza-se, primeiro, através de uma organização territorial da rede urbana, onde os aspectos interurbanos são determinados e representam, espacialmente, a própria estratégia da política nacional de desenvolvimento.

Ademais, a política nacional de desenvolvimento urbano materializa-se através de programas setoriais, fiscais e tributários, e de definições institucionais que se refletem na dinâmica intra-urbana. (FRANCISCONI e SOUZA, 1976, p. 17)

Reis Filho (1984), por sua vez, ofereceu o seguinte conceito:

Uma política é uma proposta de controle de um processo (...). Uma política de desenvolvimento urbano é, portanto, um projeto de controle dos movimentos (evolução ou desenvolvimento) do processo de urbanização de uma sociedade. (...) Como não é possível pretender orientar ou determinar o desenvolvimento da sociedade pelo controle de sua configuração espacial, resta a alternativa de admitir que uma política de desenvolvimento urbano pretende orientar a configuração, no espaço, das relações de uma sociedade, cujas diretrizes gerais de desenvolvimento são dadas por um determinado projeto político e por seu modelo de desenvolvimento, no qual se integra o projeto de desenvolvimento urbano. Este visa, portanto, racionalizar a apropriação, produção, uso e transformação do espaço urbano do país, segundo determinados critérios e objetivos sociais dados. (REIS FILHO, 1984, p. 10).

E Cintra (1978), citando Lowi (1970), considera que,

Como qualquer política pública, uma política urbana é um uso deliberado (real ou potencial) da coerção, através de 'declarações da finalidade, dos meios, dos sujeitos e dos objetos da coerção'. Políticas respondem a uma 'procura', exigem apoio e são alcançadas através de processos decisórios dentro dos órgãos governamentais. (CINTRA, 1978, p. 213)

Mas o mesmo autor lança dúvidas e refere-se à “dupla função” da política urbana federal, destacando que ela se debruça sobre inúmeros problemas, sendo que “alguns referem-se às características da rede urbana a nível ‘macro’. Outros relacionam-se à estrutura interna e ao funcionamento de cada cidade no nível ‘micro’” (CINTRA, 1978, p. 213). Neste sentido, ele afirma que “a característica mais evidente da procura por uma política urbana consiste em sua grande fragmentação” e questiona:

O que se deve entender por *política urbana*, ou *política de desenvolvimento urbano*, tal como, às vezes, é denominada? (...) A dimensão *espacial* deveria ser incorporada ao planejamento a nível nacional, o que não representaria esforço desprezível. Assim é que estariam em jogo decisões em duas amplas frentes, uma delas voltada para a rede urbana nacional, vista como um todo, a ser alvo de políticas de ocupação territorial, e a outra voltada para as próprias cidades como lugares onde as atividades setoriais, principalmente levando-se em conta

a sua proximidade física, se tornam interdependentes. (CINTRA, 1978, pp. 181-182)

Ainda este autor argumenta que “a organização espacial de pessoas e atividades deve ser considerada do prisma dos interesses envolvidos” e que, “se é difícil equacionar políticas urbanas isoladas e setoriais, quanto aos custos e benefícios esperados, desesperadora parece ser a situação no caso de uma política global” (CINTRA, 1978, p. 224).

Serra (1991) também lança questionamentos ao perguntar se uma política urbana federal “refere-se a ocorrências se passando no interior das aglomerações?” ou se deve referir-se “aos espaços existentes entre as aglomerações? Ou, em outras palavras, trata dos espaços intra-urbanos ou interurbanos?” (SERRA, 1991, p. 24). Ele afirma que

(...) nos últimos anos, quando as autoridades federais no Brasil se reportam a uma política urbana, estão falando de um conjunto de problemas, em geral reunidos sob a denominação de questão urbana ou, então, estão se referindo à distribuição espacial das atividades econômicas e das populações.

(...) Convém ainda ressaltar a inexistência de clareza quanto ao conteúdo da expressão “política urbana”. (SERRA, 1991, pp. 24-25)

Ao propor uma “Política Nacional de Desenvolvimento Urbano”, é certo que o Ministério das Cidades se confrontou com essa dicotomia e com os limites dessa política pública e talvez por isso, já na introdução do documento, asseverasse que a PNDU trata também “da inserção das cidades na dinâmica regional e no território nacional” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 8), incorporando estudos produzidos por outras áreas. E indica que

A tese central é a de que vivemos uma Crise Urbana que exige uma política nacional orientadora e coordenadora de esforços, planos, ações e investimentos dos vários níveis de governo e, também, dos legislativos, do judiciário, do setor privado e da sociedade civil. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 7)

Este é o plano da intenção, mas no nível conceitual, o documento define “desenvolvimento urbano” como “a melhoria das condições materiais e subjetivas

de vida nas cidades, com diminuição da desigualdade social e garantia de sustentabilidade ambiental, social e econômica”, sendo que o seu objeto é “o espaço socialmente construído” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 8). Todavia, o documento esclarece que a PNDU não abrange todas as políticas sociais, apenas aquelas relacionadas ao ambiente urbano e “de maior impacto na vida da população: habitação, saneamento ambiental e mobilidade urbana e trânsito” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 8).

Observe-se, portanto, que o sentido dado ao “desenvolvimento urbano”, embora reconheça a inserção das cidades na dinâmica regional, propõe-se a atuar em dimensões restritas ao espaço intra-municipal. Aparentemente, portanto, a ambiguidade sobre a escala da intervenção não foi superada e esta é uma característica que vem marcando a atuação do Ministério das Cidades nos últimos anos, conforme será visto nas próximas seções.

Retomando a PNDU, cumpre destacar também os trechos em que ela delimita, à luz da rede urbana, os espaços prioritários de intervenção. O documento aponta três situações possíveis para a reconfiguração dessa rede: i) a criação de novas centralidades; ii) a definição de políticas públicas específicas segundo a diversidade da rede urbana²¹; e iii) a priorização de investimentos e ações nas regiões metropolitanas (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 38). Ao longo do texto, o documento explicita a opção pela última alternativa, que pode ser sintetizada pela afirmação de que “as metrópoles estão, portanto, no coração dos dilemas da sociedade brasileira” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 41).

A justificativa está claramente pautada numa escolha racional, uma vez que a convergência de esforços e investimentos no passivo intra-urbano das

²¹ É possível que esta leitura decorra também do fato de que, na mesma época, o Ministério da Integração Nacional estava produzindo estudos para a futura Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), institucionalizada por meio do Decreto n. 6.047, de 22/02/2007. A PNDR analisa a rede de cidades e microrregiões não somente pela ótica demográfica, mas também por suas dinâmicas econômicas, e define quatro grupos “idealtípicos”: microrregiões de Alta Renda, Dinâmicas, Estagnadas e de Baixa Renda. Interessante assinalar que, no Sumário Executivo dessa política, afirma-se que “ao contrário do que se pode imaginar, o objeto da PNDR não é exatamente o combate à pobreza. Se assim fosse, o mapa de atuação da Política iria privilegiar a periferia das grandes metrópoles, o que cabe às **políticas urbanas** e à política social. (...) a PNDR se concentra nas regiões que, por sua situação de debilidade econômica e estagnação, geram expressivos fluxos migratórios, os quais constituem a maior parte dos bolsões de pobreza das grandes metrópoles.” (PNDR, 2007, pp. 12-13, grifo nosso).

regiões metropolitanas, segundo o documento, permite alcançar um contingente populacional expressivo e enfrentar os problemas sociais e urbanos onde eles são considerados mais crônicos. Segundo a PNDU, é naquelas regiões que são produzidos em larga escala “dois mecanismos que aprofundam o caráter desigual da sociedade brasileira”. O primeiro é “a concentração da riqueza e da renda através da distribuição desigual dos investimentos geradores de bem-estar social urbano e a tolerância com práticas de especulação imobiliária” e o segundo é “a segregação residencial e a exclusão do acesso às oportunidades de trabalho, renda e escolaridade” que “geram tendências ao isolamento dos trabalhadores mais fragilizados no mercado de trabalho, justamente aqueles mais atingidos pela perda da renda” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 40).

Outros trechos da PNDU trazem explicações complementares à escolha pelas RMs, por exemplo, ao afirmar que

Várias pesquisas mostram que as metrópoles com vantagens na competição pela atração dos fluxos econômicos são as de menor índice de polarização social e não as de menores custos salariais. Ou seja, as cidades competitivas são as que se recusam a desmontar os seus sistemas de proteção social. (...).

É nas metrópoles onde se produz a maior parte do PIB brasileiro. Na sociedade contemporânea, que é antes de mais nada uma sociedade urbana, elas constituem vetor decisivo do processo de desenvolvimento. Visto sob essa ótica, o financiamento ao desenvolvimento urbano, longe de ser uma alocação de recursos compensatórios, é uma condição sine qua non da própria continuidade do crescimento econômico que teve sua retomada em 2004. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 19)

Mas o documento não esconde o dilema e aponta também as contradições de um modelo concentrador, apresentando dados da pesquisa intitulada “Redução das deseconomias urbanas com a melhoria do transporte público no Brasil” (IPEA/ANTP, 1998), realizada em 10 cidades. As “deseconomias” são descritas por meio de dados variados, que quantificam as perdas (medidas em percentual do PIB) relacionadas à precariedade da mobilidade urbana nos grandes centros, renunciando inclusive um “apagão logístico”. E alerta para os efeitos da concentração excessiva ao afirmar que

Além de não se formar uma rede urbano-industrial e de serviços integrada, a grande concentração da população em poucas cidades agrava os problemas sociais decorrentes da falta de infra-estrutura física e social, emprego e renda. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 35)

A PNDU sugere ainda que a busca de um “Projeto de Nação que combine crescimento econômico com inclusão social deveria estar baseada em um processo de coesão econômica e social para o qual a reconfiguração da rede urbana é fundamental” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 36). E, neste sentido, o documento não se exime de ressaltar a necessária interlocução entre a política urbana e outras políticas públicas, em especial, os programas de desenvolvimento regional. Falando das regiões mais deprimidas do país, a PNDU afirma que

Desigualdades dessa ordem são capazes de condenar regiões inteiras do país à estagnação e ao esgarçamento das redes de cidades em que as alternativas econômicas são o atraso agrícola e a emigração é fatal para a dinâmica produtiva regional em mais de um aspecto. Para estas regiões, não basta que exista uma linha de financiamento, nem mesmo que exista infra-estrutura. É preciso a concorrência de fatores que apenas o meio urbano pode mobilizar para por em marcha a economia e que são atividades terciárias interdependentes como comércio, transportes, armazenagem, reparações mecânicas, habitação, saúde, cultura, finanças, educação geral e profissional. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 36)

Os trechos transcritos ajudam a esclarecer a teoria por trás da política e os argumentos apresentados demonstram, a priori, elevada coerência. Isto porque, conforme mencionado na Introdução deste trabalho, face à conhecida máxima da escassez de recursos e à gravidade dos indicadores urbanos, a ênfase nas regiões metropolitanas parece uma escolha óbvia e quase irrefutável. Não obstante, convém confrontar alguns desses pressupostos.

Primeiro, não parece evidente que justamente nas regiões metropolitanas, com estruturas sociais e econômicas mais consolidadas, o Estado conseguirá enfrentar os problemas de “distribuição desigual de investimentos geradores de bem estar”, “especulação imobiliária”, “segregação residencial” e “exclusão do

acesso às oportunidades”. Justamente porque, embora critique as políticas públicas que atuam mais nos efeitos do que nas causas, é precisamente isso que essa política pública alcança, em especial nas RMs. A ação corretiva ou paliativa tem, reconhecidamente, muito mais dificuldades de lograr êxito em contextos de maior concentração, se comparada à possibilidade de, em outros milhares de municípios, promover políticas que busquem evitar as disfunções detectadas nas metrópoles, fomentando outras dinâmicas espaciais.

O segundo aspecto refere-se à riqueza produzida nas metrópoles e sua importância econômica para o desenvolvimento do país. É evidente que isso acontece, mas a posição atualmente ocupada pelas regiões metropolitanas em relação ao PIB é resultado de um processo histórico de escolhas políticas, cuja concentração não é obra do acaso. Ou seja, se a contribuição atual das RMs for justificativa suficiente para a priorização dos investimentos nessas áreas, é evidente que a situação nunca se alterará e os municípios mais pobres ou economicamente estagnados manterão esta condição.

O documento também fala das cidades competitivas que se recusaram a “desmontar os seus sistemas de proteção social”. O que se pode entender por sistemas de proteção social? Supondo que eles possam ser resumidos pela oferta de bens e serviços públicos de qualidade (transporte acessível e regular, habitação digna, escolas de qualidade, postos de saúde, áreas de recreação), onde é mais factível provê-los: em aglomerados de 50 mil ou de 3 milhões de habitantes?

A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano fala na integração de políticas públicas e de coesão nacional, mas insiste que “as políticas que incidem sobre as cidades” e “de maior impacto na vida da população” são habitação, saneamento e mobilidade e transporte (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 18). O desenvolvimento urbano aparece várias vezes com esse recorte setorial, o que significa que, a despeito da abrangência do tema, a política pública continua se debruçando sobre questões essencialmente intramunicipais. Que sistema de proteção social sobrevive apenas daquelas três dimensões?

É inevitável questionar também que, se as deseconomias urbanas são tão significativas em termos de baixa mobilidade, habitação precária, violência ascendente, riscos à saúde, impactos na educação e degradação do meio ambiente, entre outros, por que continuar priorizando os espaços onde reconhecidamente os desafios são mais complexos e onerosos? E que tipo de coesão social espera-se que advenha de uma política que continua priorizando os territórios mais pressionados e concentrados?

Outro fato que chama a atenção na PNDU é que, dentre os seus “princípios norteadores”, elaborados a partir de várias conferências, não há nenhum que oriente a escolha pelas regiões metropolitanas. Já entre as “diretrizes”, uma em especial chama a atenção, a que fala da articulação da política urbana com outras políticas e orienta para que sejam promovidas

(...) políticas de desenvolvimento urbano que garantam sustentabilidade social, cultural, econômica, política e ambiental baseada na garantia da qualidade de vida para gerações futuras, levando em conta a **prioridade às cidades com menores IDH** ou outros indicadores sociais. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 79, grifo nosso)

Considerando que os menores IDHs não estão necessariamente nas regiões metropolitanas, é evidente que foram utilizados outros indicadores sociais na definição das prioridades da PNDU.

A crise urbana se manifesta de diferentes formas em diferentes contextos, mas os valores absolutos da pobreza, da violência e de todo tipo de escassez não são exclusividade daquelas regiões nem podem ser os únicos argumentos que definem os rumos da política urbana. Apenas a título de ilustração, Waiselfisz (2010) afirma que em uma década (de 1997 a 2007) houve uma interiorização da violência no país, decrescente nas regiões metropolitanas e crescente no interior dos estados:

Até o início da década analisada, os polos dinâmicos da violência, isto é, o crescimento da espiral homicida, centravam-se, primordialmente, nas capitais e nas grandes regiões metropolitanas do país. Mas, a partir de meados da década passada, o crescimento da violência nas capitais e grandes metrópoles estagna ou vira negativo, enquanto as taxas globais

continuam a crescer, ao menos, até 2003. Isso nos indica que os polos dinâmicos da violência mudaram, em nosso caso, para os municípios do interior, como veremos seguidamente. Essa mudança de eixo não significa que os números ou as taxas de homicídio do interior superam as dos grandes centros urbanos. Significa, simplesmente, que o crescimento dos homicídios, sua expansão, concentra-se agora em municípios do interior dos estados. (WAISELFISZ, 2010, p. 127)²²

Dados sobre cobertura da rede de saneamento, déficit habitacional e outros temas afetos à PNDU apresentarão outras heterogeneidades, nas diferentes tipologias utilizadas²³, o que significa que, se é fato que as regiões metropolitanas concentram carências, não é menos verdadeiro que mais de 100 milhões de brasileiros não moram nessas regiões e enfrentam carências similares, inclusive relacionadas à dimensão urbanística.

Por tudo o que foi dito, há profundas dúvidas quanto à efetividade da priorização feita pela PNDU no sentido das regiões metropolitanas. Para tanto, é preciso primeiro saber se, de fato, ela vem canalizando seus esforços neste sentido; e, segundo, discutir se esta escolha tende a produzir melhores resultados em relação ao que foi feito até então.

Visando elucidar tais questões e reconhecendo, como afirma a PNDU, que “sem o investimento público, o crescimento econômico é insuficiente para promover o desenvolvimento social e, portanto, para promover o desenvolvimento urbano” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 19), as próximas seções analisarão as transferências de recursos federais para os municípios. Inicialmente, a ênfase será nos recursos administrados pelo Ministério das Cidades e, extrapolando o recorte setorial, serão analisadas todas as transferências feitas para os municípios no período de 2004 a 2011. Antes, porém, é necessário tecer alguns esclarecimentos acerca da metodologia utilizada.

²² O Estudo afirma que os 10 municípios mais violentos do país são, nessa ordem: Juarena (MT – 11.269 hab.), Nova Tebas (PR – 7.389 hab.), Tailândia (PA – 79.299 hab.), Guaira (PR – 30.669 hab.), Coronel Sapucaia (MS – 14.064 hab.), Viana (ES – 64.999 hab.), Tunas do Paraná (PR – 6.258 hab.), Maceió (AL – 932.608 hab.), Arapiraca (AL – 214.067 hab.) e Linhares (ES – 141.254 hab.). (WAISELFISZ, 2010)

²³ Ver “Panorama do Saneamento Básico no Brasil”, estudo produzido pela UFMG, UFBA e UFRJ (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2011).

3.2 Recortes metodológicos

3.2.1 Limites da análise espacial do orçamento federal

Em que pese o esforço de simplificação das últimas décadas e, principalmente, a publicidade conferida à execução orçamentária, a análise do orçamento público não é uma tarefa trivial. O cotidiano da administração pública envolve um grande número de funções e uma massa de dados robusta, que exigem do analista cuidados na seleção das variáveis e na sua interpretação, merecendo o produto final sempre algumas ressalvas.

Inicialmente, convém explicar o porquê de, além de analisar as transferências feitas pelo Ministério das Cidades nas áreas de habitação, mobilidade e saneamento, incorporar as demais funções orçamentárias. Em primeiro lugar, a alocação de recursos naqueles três setores não é exclusividade de um único ministério. No cotidiano da administração pública, várias pastas aplicam recursos em funções múltiplas e um dos casos exemplares (mas não único) é o saneamento, no qual, além do Ministério das Cidades, o da Saúde tem uma atuação bastante significativa, mas também o Ministério da Integração Nacional intervém por meio do Departamento Nacional de Obras contra a Seca (DNOCS) e da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba (CODEVASF). O mesmo poderia ser dito em relação à função “urbanismo”, cujos investimentos são compartilhados com outros ministérios, incluindo o da Defesa Nacional, da Integração Nacional e da Educação (este último, por meio do apoio à Implantação do Sistema Nacional de Informações das Cidades – SNIC).

A segunda razão é de ordem conceitual e, retomando a argumentação do Capítulo 1, há vários fatores que influenciam o desenvolvimento das cidades, muitos deles ligados à oferta de equipamentos e serviços públicos produzidos por diversos órgãos. Estas colocações não significam que todas as atividades precisam ser alcançadas por uma única política pública ou órgão, mas o que se considera, em última instância, é que uma tentativa de compreender a influência

dos investimentos públicos sobre a conformação da rede urbana não deve sujeitar-se apenas ao desenho institucional da pasta que, formalmente, assume tal atribuição. O modelo de atuação do Ministério das Cidades é fruto da configuração possível no momento da sua criação, mas, acredita-se, não reflete a complexa dinâmica do desenvolvimento urbano.

Feitas estas ressalvas, convém destacar alguns limites da análise sobre a execução orçamentária enquanto indicativo do “sentido” da ação governamental. A primeira é que o investimento público representa uma parte do investimento global na economia (em torno de 2,5% do PIB, em 2011²⁴). Segundo, porque os recursos federais representam apenas uma parcela do investimento público, já que os estados e municípios tem papel igualmente relevante (especialmente os entes mais capitalizados). Terceiro, porque também não foi considerada a carteira de financiamentos concedidos por bancos federais, em especial, o BNDES, que opera com recursos públicos, nem os investimentos das empresas estatais (exceto na subseção dedicada ao PAC).

A quarta ressalva decorre do fato de que, ao utilizar duas fontes de dados, uma que trata exclusivamente sobre o orçamento fiscal e da seguridade (Orçamento Geral da União-OGU, via Portal da Transparência) e outra que envolve fontes variadas (incluindo OGU, contrapartidas, investimento estatal – como é o caso do PAC), é evidente que há sobreposição de valores. Logo, não se deve incorrer no erro de buscar uma totalização entre as duas fontes pois, conforme anunciado na introdução deste capítulo, trata-se de dois olhares sobre um objeto.

A última ressalva, talvez mais importante, é que a dinâmica urbana não depende apenas dos recursos públicos e envolve um conjunto de fatores que não são controláveis nem diretamente influenciados pela matriz econômica e pela ação estatal.

Tais ressalvas não invalidam, entretanto, o esforço analítico sobre o gasto governamental, uma vez que o Governo Federal é um dos principais investidores do país e o montante de recursos analisados representa uma parcela importante

²⁴ IPEA, 2011.

do investimento global na economia nacional. Mais do que isso: a localização dos investimentos federais aponta também o resultado do conjunto de forças que atuam sobre o Estado.

3.2.2 Recorte metropolitano

Um segundo destaque refere-se ao recorte espacial adotado, que tomou como escala de observação as regiões metropolitanas, escolhida em função da ênfase conferida pela PNDU às mesmas, associada à tentativa de compreender se a política em curso converge, de fato, para esta racionalidade alocativa. O foco, em última instância, é verificar em que medida as transferências federais recentes vem reforçando ou desestimulando esta tendência histórica.

Neste sentido, depois de organizar os grupos de funções do orçamento, foi necessário identificar as regiões metropolitanas (RMs) atualmente existentes e adotar alguns recortes metodológicos, em função da imprecisão que o conceito adquiriu ao longo dos anos no Brasil.

Conforme mencionado no Capítulo 2, as oito primeiras RMs foram criadas pela Lei Complementar n. 14, de 08 de junho de 1973, seguida pela Lei Complementar n. 20, de 1º de julho de 1974, que instituiu a Região Metropolitana do Rio de Janeiro. À época, a competência para criar RMs era federal, mas deixou de ser a partir da Constituição de 1988, conferindo aos estados tal prerrogativa (SOUZA, 2003, p. 144). Desde então, cada unidade federativa vem apresentando posturas distintas em relação ao tema, ora investindo na criação de novas regiões, ora mantendo-as apenas formalmente, porém com raras intervenções que efetivamente articulam os municípios em torno de projetos comuns. Não é objetivo desta pesquisa aprofundar as causas e implicações deste fato, mas o resultado visível é uma aparente “implosão conceitual” e, sobretudo, uma profunda heterogeneidade de RMs no país.

Deve-se destacar também que não foram consideradas as Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômicos - RIDEs, que embora possuam características e objetivos próximos às regiões metropolitanas, abrangem mais de

uma unidade federativa e envolvem outro marco legal. Logo, não foram incluídas as três RIDEs existentes: Distrito Federal e entorno, Petrolina-Juazeiro e Grande Teresina.

O IPEA identificou 48 regiões metropolitanas no Brasil e esta diversidade indica que os critérios de delimitação entre os estados são realmente muito distintos. Segundo aquele órgão,

O próprio conceito de “Região Metropolitana” passa a ser objeto de questionamentos, pois sua institucionalidade é determinada pelas Unidades da Federação, colocando em pé de igualdade regiões tão díspares quanto a RM de São Paulo (39 municípios, quase 20 milhões de habitantes) e a RM de Tubarão, em Santa Catarina (três municípios, menos de 130 mil habitantes), dificultando o estabelecimento de uma política homogênea para a mobilidade nas RMs. (IPEA, 2011, p. 3)

No âmbito desta pesquisa, a primeira alternativa utilizada para tentar equacionar estas diferenças foi analisar apenas as nove primeiras RMs criadas no governo militar, que representam atualmente 67,1% da população metropolitana total. O problema de tal escolha é que ela desconsiderava aglomerados urbanos que se desenvolveram bastante nestes 40 anos, como Manaus e Natal. Neste sentido, optou-se por retomar Milton Santos (1993, p. 75) quando este afirma que “o fenômeno da metropolização vai muito além da denominação legal” e sugere que as aglomerações milionárias (ou seja, com mais de 1 milhão de habitantes) representam melhor a complexidade do fenômeno.

Assim, mesmo correndo o risco de simplificar excessivamente o tema, optou-se por analisar as transferências de recursos federais aos municípios considerando apenas as 19 RMs com população total igual ou superior a 1 milhão de habitantes, que reúnem 355 municípios, somam 74,2 milhões de pessoas e representavam, em 2010 (IBGE), 39% da população brasileira. Assim, as regiões metropolitanas selecionadas foram: Manaus, Belém, Maceió, Salvador, Fortaleza, São Luis, João Pessoa, Recife, Natal, Goiânia, Vitória, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Baixada Santista, Campinas, São Paulo, Vale do Paraíba e Litoral Norte, Curitiba e Porto Alegre. O número de municípios e a respectiva população, de

acordo com o Censo 2010 (IBGE, 2010), encontram-se descritos na Tabela 6 abaixo.

TABELA 6 – REGIÕES METROPOLITANAS SELECIONADAS				
Número de municípios, população total e participação relativa da população				
N	NOME RM	Nº MUNIC	POP TOTAL	%
1	Manaus	8	2.106.866	2,84%
2	Belém	6	2.100.319	2,83%
3	Maceió	11	1.156.278	1,56%
4	Salvador	13	3.574.804	4,82%
5	Fortaleza	15	3.610.379	4,86%
6	São Luís	4	1.306.029	1,76%
7	João Pessoa	13	1.198.675	1,62%
8	Recife	14	3.688.428	4,97%
9	Natal	10	1.350.840	1,82%
10	Goiânia	13	2.091.335	2,82%
11	Vitória	7	1.685.384	2,27%
12	Belo Horizonte	34	4.882.977	6,58%
13	Rio de Janeiro	19	11.838.752	15,95%
14	Baixada Santista (SP)	9	1.663.082	2,24%
15	Campinas (SP)	19	2.798.477	3,77%
16	São Paulo	39	19.672.582	26,51%
17	Vale do Paraíba e Litoral Norte (SP)	39	2.262.723	3,05%
18	Curitiba	29	3.218.580	4,34%
19	Porto Alegre	33	4.011.224	5,40%
	TOTAL	335	74.217.734	100,00%

Fonte: Tabela elaborada pela autora.

A partir desses recortes, procedeu-se enfim à análise das transferências de recursos federais; primeiro, daquelas executadas pelo Ministério das Cidades, uma breve descrição sobre o PAC e, em seguida, de todas as transferências feitas aos municípios.

3.3 Espacialização dos investimentos

Parte I – Transferências diretamente ligadas à política urbana

a) Transferências feitas pelo Ministério das Cidades

Esta seção trata da alocação de recursos pelo Ministério das Cidades durante o período 2004-2011. Os dados foram obtidos no portal Siga Brasil, onde é possível identificar todo o ciclo da execução orçamentária. Para esta seção, foram selecionadas somente as planilhas que tratam dos valores administrados por aquele ministério, em cada ano. A consulta permite fazer análises por programa, por unidade federativa, por localidade, por unidade orçamentária, dentre outras. Os dados apontam desde o valor da dotação inicial, autorizado, empenhado, liquidado e pago, sendo que os conteúdos apresentados consideram apenas os valores efetivamente “pagos”.

De 2004 a 2011, o Ministério das Cidades executou R\$ 16,6 bilhões, dos quais 30,2% foram destinados ao pagamento de juros, amortizações, encargos especiais e ao cumprimento de sentenças judiciais. Outros 27,8% foram gastos nos programas de “Descentralização dos sistemas de transporte ferroviário urbano de passageiros”; 19,9% em “Urbanização, regularização fundiária e integração de assentamentos precários”; 6,8% em “Serviços urbanos de água e esgoto”; 4,3% para ações de segurança e educação no trânsito e; 4% em “Habitação de Interesse Social”, dentre outros. Os programas, seus valores e o percentual sobre o total de recursos da pasta estão relacionados por ordem decrescente de valor na Tabela 7 a seguir.

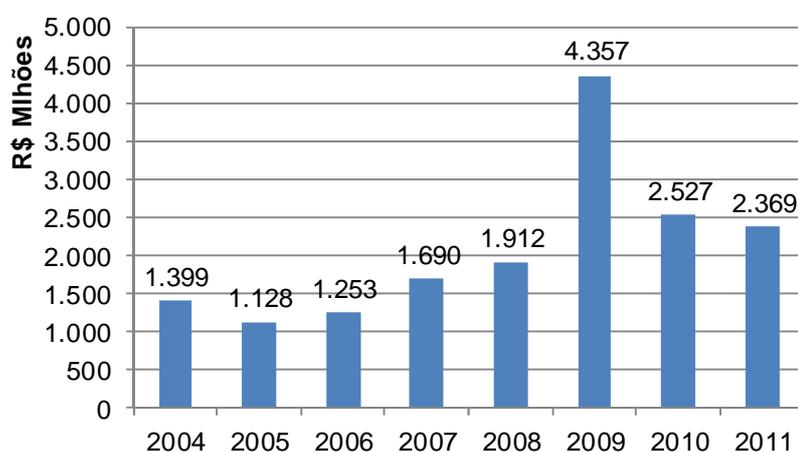
TABELA 7 – TRANSFERÊNCIAS FEITAS PELO MINISTÉRIO DAS CIDADES			
De 2004 a 2011, em R\$			
CÓD	NOME PROGRAMA	VALOR	%
1295	Descentralização dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros	4.626.357.170,81	27,81%
1128	Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários	3.317.329.048,48	19,94%
909	Operações Especiais: Outros Encargos Especiais	2.314.107.482,71	13,91%
906	Operações Especiais: Serviço da Dívida Externa (Juros e Amortizações)	1.599.207.533,95	9,61%
122	Serviços Urbanos de Água e Esgoto	1.140.982.395,44	6,86%
660	Segurança e Educação de Trânsito: Direito e Responsabilidade de Todos	719.307.101,22	4,32%
901	Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais	706.499.660,80	4,25%
9991	Habitação de Interesse Social	666.036.515,78	4,00%
905	Operações Especiais: Serviço da Dívida Interna (Juros e Amortizações)	404.900.802,08	2,43%
750	Apoio Administrativo	394.909.842,28	2,37%
310	Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano	300.544.510,79	1,81%
1138	Drenagem Urbana e Controle de Erosão Marítima e Fluvial	143.654.587,86	0,86%
9989	Mobilidade Urbana	142.512.284,53	0,86%
6001	Apoio ao Desenvolvimento urbano de Municípios de Pequeno Porte	47.513.937,62	0,29%
1136	Fortalecimento da Gestão Urbana	43.060.014,59	0,26%
128	Morar Melhor	33.358.970,42	0,20%
6002	Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios de Médio Porte	20.422.748,77	0,12%
1137	Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais	6.698.780,73	0,04%
8007	Resíduos Sólidos Urbanos	4.197.222,72	0,03%
1078	Nacional de Acessibilidade	2.530.500,67	0,02%
810	Qualidade e Produtividade do Habitat - PBQP-H	2.004.485,24	0,01%
681	Gestão da Participação em Organismos Internacionais	71.326,04	0,00%
89	Previdência de Inativos e Pensionistas da União	28.620,26	0,00%
1036	Integração de Bacias Hidrográficas	1.264,74	0,00%
1047	Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-árido-CONVIVER	0,00	0,00%
TOTAL		16.636.236.808,53	100,00%

Fonte: Portal Siga Brasil

Nota: Há sete outros programas indicados nas Leis Orçamentárias (LOAs) que não foram elencados porque não houve valores pagos no período. São eles: “Desenvolvimento Sustentável do Pantanal” (498), “Gestão Urbana e Metropolitana” (311), “Infra-estrutura Urbana” (805), “Nosso Bairro” (121), “Revitalização de Bens do Patrimônio Histórico Nacional” (6004), “Trilhos Urbanos” (222) e “Valorização do Servidor Público” (791).

Dos R\$ 2,7 bilhões relacionados às chamadas “operações especiais” (conforme mencionado, destinadas ao cumprimento de sentenças judiciais e serviços da dívida interna e externa), a Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre (Trensurb) e a Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) respondem por R\$ 2 bilhões. Ou seja, considerando que o Ministério foi criado em 2003, estes valores podem corresponder a passivos de operações anteriores, agregadas ao orçamento do órgão central no momento de criação da pasta. Já os “encargos especiais”, no valor de R\$ 2,3 bilhões, são exclusivos do Ministério das Cidades.

GRÁFICO 4 - Ministério das Cidades
Orçamento Pago, de 2004 a 2011



Fonte: Siga Brasil

Um dado que merece destaque é a evolução dos valores efetivamente pagos por esse ministério desde a sua criação, passando de uma média de R\$ 1,3 bilhão nos quatro primeiros anos, alcançando a casa dos R\$ 4,3 bilhões em 2009 e

perfazendo uma média de R\$ 2,8 bilhões no último quadriênio. Se a alocação orçamentária representa a “política de fato”, como assinalou Schmidt (1983), o aumento dos recursos pode ser um indício de que a política urbana ocupou um espaço relevante na agenda governamental dos anos 2000.

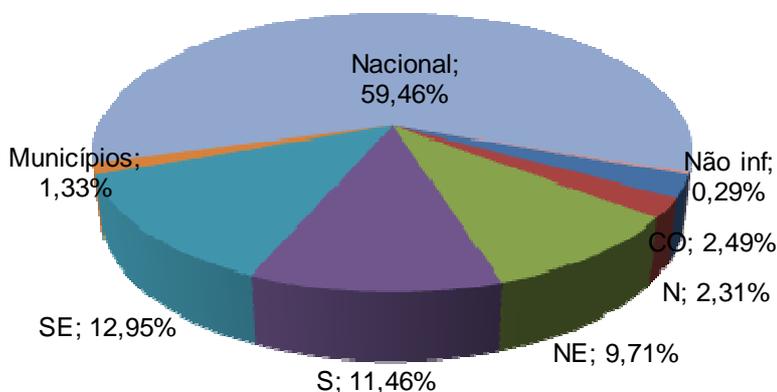
Para avaliar melhor essa “evolução” do orçamento, pode-se, por exemplo, compará-la ao crescimento da arrecadação no mesmo período. Segundo a Receita Federal, o total arrecadado em 2004 foi da ordem de R\$ 322,5 bilhões (não inclui receita previdenciária) e, em 2011, de R\$ 698 bilhões, registrando crescimento contínuo ao longo dos anos (exceto em 2009, quando houve uma queda de 1,5% em relação a 2008) (RECEITA FEDERAL, 2012). Logo, no

período sob análise, a arrecadação federal cresceu 2,1 vezes – compatível, portanto, com a elevação do orçamento executado pelo Ministério das Cidades, o que leva à conclusão de que a política urbana tem conseguido preservar o seu espaço na agenda governamental, pelo menos no que tange à participação relativa no orçamento federal.

Os valores indicados anteriormente referem-se aos valores repassados por cinco unidades orçamentárias (UO), a saber: o próprio Ministério das Cidades, que absorveu 53,2% de todos os recursos do período; a Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre (que ficou com 10,2%); a Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), responsável por 29,9% do montante; o Fundo Nacional de Segurança e Educação do Trânsito, com 4,3% e; o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), que consumiu apenas 2,3% do total de recursos

orçamentários pagos pelo Ministério das Cidades entre 2004 e 2011.

GRÁFICO 5 - Ministério das Cidades
Recursos pagos, por Região e Municípios, em %



Fonte: Siga Brasil

Quanto à distribuição do orçamento do Ministério das Cidades, a análise espacial fica prejudicada por dois motivos. Primeiro,

porque quase 60% do total dos recursos pagos ao longo dos oito anos constam na rubrica “Nacional”, ou seja, não estão discriminados espacialmente. Outros 38,9% estão classificados por UF ou região, não chegando ao nível do município. Neste caso, 12,9% foram aplicados no Sudeste ou estados da região, 11,5% no Sul e o restante entre as regiões Nordeste (9,7%), Centro-Oeste (2,5%) e Norte (2,3%).

Apenas R\$ 221,5 milhões (ou 1,3% do total) foram destinados diretamente aos municípios. Neste caso, 201 localidades receberam recursos, dos quais 26 encontram-se nas regiões metropolitanas selecionadas e somam R\$ 194,7 milhões – ou 88% do total transferido aos municípios. Trata-se de uma amostra pouco representativa, mas que pode ser complementada pela análise dos convênios celebrados no mesmo período, salientando que estes não utilizam apenas recursos do OGU e não são firmados somente com entes públicos. Ainda assim, como o objetivo da análise é identificar para onde foram os recursos públicos, considera-se que a análise dos convênios é ainda mais relevante para os propósitos deste trabalho.

As informações sobre convênios foram extraídas do Portal da Transparência e a base de dados indica o órgão superior e os órgãos concedentes. No caso dos valores liberados para convênios entre 2004 e 2011 tendo como órgão superior o Ministério das Cidades, foram repassados pouco mais de R\$ 18 bilhões, dos quais R\$ 16,4 bilhões tiveram como concedente a Caixa Econômica Federal. Esta estatal é, portanto, o principal órgão executor daquele ministério, embora não esteja subordinada ao mesmo.

Focalizando inicialmente apenas os R\$ 1,7 bilhão de recursos liberados pelos órgãos diretamente ligados ao Ministério das Cidades (suas secretarias nacionais, a CBTU, a Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre e o Fundo Nacional de Segurança e Educação no Trânsito), constata-se que 96% desse montante foram transferidos para municípios localizados nas regiões metropolitanas selecionadas, o que evidencia uma elevadíssima concentração naquelas localidades – ainda que o volume total não seja muito significativo.

Já no caso dos convênios celebrados pela Caixa, que respondem 90,7% dos recursos conveniados no período, constata-se que 58,7% também foram destinados aos municípios metropolitanos – um percentual menor, porém ainda bem superior à participação relativa da população metropolitana no total da população brasileira (38,9%). A Tabela 8 apresenta os valores liberados por cada grupo, para as regiões metropolitanas e, na penúltima linha indica os valores destinados aos municípios fora das RMs.

TABELA 8 – VALORES LIBERADOS POR CONVÊNIOS, ENTRE 2004 E 2011, TENDO COMO ÓRGÃO SUPERIOR O MINISTÉRIO DAS CIDADES			
RM	TOTAL	MCIDADES	CAIXA
Baixada Santista	225.862.410,69	84.300,00	225.778.110,69
Belém	344.767.935,83	1.000.000,00	343.767.935,83
Belo Horizonte	676.672.543,98	12.514.697,15	664.157.846,83
Campinas	304.331.308,99	0,00	304.331.308,99
Curitiba	181.662.153,90	0,00	181.662.153,90
Fortaleza	1.207.586.705,82	722.138.976,12	485.447.729,70
Goiânia	459.556.034,81	0,00	459.556.034,81
João Pessoa	248.349.148,97	0,00	248.349.148,97
Maceió	255.232.773,30	0,00	255.232.773,30
Manaus	149.322.703,74	0,00	149.322.703,74
Natal	169.454.283,13	0,00	169.454.283,13
Porto Alegre	468.063.421,17	26.219.815,69	441.843.605,48
Recife	614.849.002,85	50.765.699,52	564.083.303,33
Rio de Janeiro	2.099.729.903,22	10.502.061,94	2.089.227.841,28
Salvador	1.240.914.439,48	501.282.781,70	739.631.657,78
São Luís	217.909.480,67	0,00	217.909.480,67
São Paulo	2.190.037.807,05	288.960.531,97	1.901.077.275,08
Vale do Paraíba e Litoral Norte	25.710.502,35	0,00	25.710.502,35
Vitória	161.342.486,33	0,00	161.342.486,33
TOTAL (A)	11.241.355.046,28	1.613.468.864,09	9.627.886.182,19
Outros Municípios	6.834.680.960,16	66.256.147,98	6.768.424.812,18
TOTAL GERAL (B)	18.076.036.006,44	1.679.725.012,07	16.396.310.994,37
% RMs (A/B)	62,2%	96,1%	58,7%

Fonte: Portal da Transparência

Constata-se, portanto, que do total de convênios celebrados no âmbito do Ministério das Cidades, 62,2% foram destinados às regiões metropolitanas, com destaque para Rio de Janeiro e São Paulo, que absorveram 38,1% do total destinado às RMs e 23,7% do total conveniado em todo o país. No sentido inverso, os municípios não metropolitanos receberam pouco mais de um terço dos convênios, o que reafirma a desigualdade na distribuição deste tipo de transferência federal.

A natureza dos projetos conveniados é bastante diversificada. Todavia, considerando que a base de dados apresenta 22.501 convênios (no período analisado) e não existe uma uniformização na descrição dos objetos é inviável

construir uma análise estatística. Ainda assim, não é difícil constatar que a maioria dos projetos está ligada a ações de calçamento, pavimentação, recapeamento asfáltico e ciclovias; saneamento (drenagem, abastecimento d'água, coleta e esgotamento sanitário); corredores de transporte; regularização fundiária; elaboração de planos diretores e de habitação de interesse social; requalificação de áreas centrais; construção de unidades habitacionais, muros de arrimo, canais, galpões de triagem para catadores, dentre outros projetos de urbanização e infraestrutura urbana. Claro está, portanto, que a política de desenvolvimento urbano se apresenta mais apropriadamente como política intramunicipal.

Recentemente, o Ministério das Cidades vem alcançando maior visibilidade em função da sua participação como um dos órgãos executores do PAC, razão pela qual a próxima subseção é destinada especificamente a analisar este programa naquele ministério. Antes, porém, convém transcrever um trecho do balanço final do PAC 1, onde consta que:

Nas áreas de Habitação e Saneamento, 1.323 obras (*do PAC 1*) foram concluídas e 4.016 estão sendo executadas em todo o País, em parceria com governos estaduais e municipais.

Isso tudo continuará com o PAC 2. Ao mesmo tempo em que dará continuidade aos investimentos em infraestrutura geral, **a segunda etapa do programa priorizará as regiões metropolitanas com investimentos que visam solucionar os problemas históricos que acometem as nossas cidades.** Urbanização de favelas, saneamento ambiental, mobilidade urbana, pavimentação, drenagem e contenção de encostas estão contemplados no PAC 2, assim como unidades de pronto atendimento (UPA), unidades básicas de saúde (UBS), pré-escolas, creches, postos comunitários de segurança e espaços de esporte, cultura e lazer.

(...) Também é essencial destacar os resultados do Programa Minha Casa Minha Vida, que constitui um vigoroso instrumento de incentivo à produção num setor intensivo em trabalho e em insumos produzidos no País. De fato, considerando apenas o ano de 2010, observamos que até meados de novembro de 2010 o programa havia contratado mais de 463,6 mil unidades, num valor de R\$ 28,4 bilhões, número bem superior

às 276 mil unidades contratadas no primeiro ano do programa (2009).
(BRASIL, 2011, p. 9, grifo nosso)

O eixo ligado à urbanização ocupa um espaço significativo nas duas edições do PAC, o que remete à já mencionada ideia de que a política urbana (admitida no seu caráter espacialmente restrito) vem mais uma vez servindo aos objetivos de aquecer a economia, em especial, num contexto de crise internacional e das ameaças constantes à economia nacional.

b) Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)

Qualquer abordagem que trate sobre os investimentos públicos federais nos últimos anos dificilmente deixará de mencionar o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC. No Capítulo 2, foram dedicados alguns parágrafos a esse programa e, nesta seção, o objetivo é buscar uma leitura “espacial” dos investimentos. O PAC 1 compreende o período de 2007 a 2010 e o PAC 2, de 2011 a 2014. Face ao recorte temporal adotado neste trabalho serão analisados os relatórios relativos ao PAC 1 e ao primeiro ano de execução do PAC 2.

Segundo o Art. 1º do Decreto 6.025, de 22/01/2007, que institui o PAC, ele é constituído

(...) de medidas de estímulo ao investimento privado, ampliação dos investimentos públicos em infra-estrutura e voltadas à melhoria da qualidade do gasto público e ao controle da expansão dos gastos correntes no âmbito da Administração Pública Federal. (PAC 1, Decreto 6.025, de 22/01/2007)

Neste sentido, além das conhecidas “obras do PAC”, o programa envolve também medidas destinadas a melhorar o ambiente institucional e de negócios, por meio da desoneração tributária e do aperfeiçoamento do sistema tributário; estímulo ao crédito e ao financiamento; ajustes no marco regulatório de alguns setores; medidas fiscais e de gestão.

Segundo o balanço do PAC 1, até dezembro de 2010 o programa investiu cerca de R\$ 619 bilhões – ou 94,1% do total previsto para a primeira fase. O

mesmo relatório informa que, deste montante, R\$ 267,1 bilhões provém do setor público (Orçamento Fiscal e da Seguridade, e contrapartidas de estados e municípios), R\$ 216,9 bilhões referem-se aos financiamentos habitacionais à pessoa física, R\$ 128 bilhões provém do setor privado e R\$ 7 bilhões são oriundos de empréstimos ao setor público.

Em 2011, já no âmbito do PAC 2, foram investidos R\$ 204,4 bilhões, assim distribuídos:

(...) R\$ 75,1 bilhões correspondem ao financiamento habitacional; R\$ 60,2 bilhões foram executados pelas empresas estatais; R\$ 35,3 bilhões pelo setor privado; e R\$ 20,3 bilhões correspondem aos recursos do Orçamento Geral da União (OGU). O Programa Minha Casa, Minha Vida representa R\$ 10 bilhões; o financiamento ao setor público, R\$ 2,7 bilhões; e a contrapartida de estados e municípios, R\$ 800 milhões. (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2012, p. 24)

Constata-se, assim, que a contabilidade oficial abrange as diversas fontes e, a priori, apresenta vantagens sobre uma análise restrita sobre o orçamento fiscal. A Tabela 9 ilustra os valores aplicados em cada fase do programa, de acordo com as fontes financiadoras, e indica também o montante previsto para cada período:

TABELA 9 – PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC)
Valores realizados e previsão para o período (em R\$ bilhões)

ORIGEM	PAC 1 (2007 a 2010)	PAC 2 (Só 2011)
OGU Fiscal e Seguridade	55,0	20,3
Contrapartidas de Estados e Municípios	9,3	0,8
Empresas Estatais	202,8	60,2
Financiamento Habitacional	216,9	75,1
Setor Privado	128,0	35,3
Financiamento ao Setor Público	7,0	2,7
Minha Casa, Minha Vida	-	10,0
TOTAL	619,0	204,4
Previsão para o período	657,4	955,0
Fonte: Balanço do PAC 1 (2004 a 2010) e Balanço do PAC 2 (2011)		

Não obstante, a despeito de toda a visibilidade do programa, a identificação das ações, valores, fontes e, principalmente, a localização no nível do município dos projetos do PAC mostrou-se inviável. Primeiro, porque o portal de informações analíticas que reúne e discrimina todas as intervenções realizadas e programadas²⁵ permite dois tipos de filtros, por eixo e por unidade federativa. Mas em qualquer nível de análise é necessário acessar, um a um, cada projeto, para obter informações mais detalhadas, inclusive a localização exata. Considerando que o programa soma 22.578 ações, seria inconcebível acessá-las individualmente. Embora tenha sido solicitado o banco de dados ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), o mesmo não foi disponibilizado.

A segunda dificuldade é que o principal documento de acesso público são os chamados “Balanços do PAC”, que apresentam as informações de forma parcial, sintética e com enfoque mais gerencial, ou seja, mais voltado para o monitoramento do programa. Neste caso, o nível de espacialização, quando existe, é estadual, o que torna mais complexa a desejada identificação dos investimentos em relação às regiões metropolitanas e não metropolitanas²⁶. Por fim, o mesmo balanço mistura estimativas e valores efetivamente aplicados, além de detalhar apenas uma parte das ações.

Ainda assim, foi possível construir uma Tabela (10) a partir do que o próprio relatório chama de “ações significativas”, organizadas de acordo com os eixos adotados pelo PAC 2 e suas respectivas áreas, indicando os valores aplicados no PAC 1 (período de 2007 a 2010) e a previsão para o PAC 2 (de 2011 a 2014).

TABELA 10 – PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO – PAC 1 e 2
Investimentos Realizados (2007-2010) e Projetados (2011-2014), em R\$ milhões

EIXO/ ÁREAS	PAC 1 (2007 a 2010)	PAC 2 (2011 a 2014) (1)
Eixo Transporte	53.077,90	58.002,60
- Rodovias	40.905,10	15.491,50
- Ferrovias	8.034,40	36.930,50
- Portos	2.744,90	618,30

²⁵ Disponível em www.pac.gov.br.

²⁶ É importante ressaltar que o recorte por município é inviável apenas no caso de alguns projetos de infraestrutura, como transmissão de energia ou rodovias, por exemplo, que passam por várias localidades.

TABELA 10 – PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO – PAC 1 e 2
Investimentos Realizados (2007-2010) e Projetados (2011-2014), em R\$ milhões

EIXO/ ÁREAS	PAC 1 (2007 a 2010)	PAC 2 (2011 a 2014) (1)
- Hidrovias	985,50	1.498,80
- Aeroportos	408,00	1.663,50
- Equipamentos para Estradas Vicinais	0,00	1.800,00
Eixo Energia	101.140,33	214.990,40
- Geração de Energia Elétrica	23.899,43	60.889,10
- Transmissão de Energia	2.781,30	10.362,60
- Petróleo e Gás Natural	31.298,40	46.770,00
- Refino, Petroquímica e HBIO	7.560,20	46.600,00
- Revitalização da Indústria Naval	19.415,00	35.968,70
- Exploração, Produção e Transporte de Gás	15.589,00	0,00
- Combustíveis Renováveis	530,20	9.600,00
- Fertilizantes e Gás Natural	66,80	4.800,00
Eixo Cidade Melhor (2)	6.138,80	27.250,70
- Saneamento	3.417,10	1.979,60
- Prevenção em Áreas de Risco	207,50	339,30
- Metrô/ Mobilidade Urbana	2.514,20	18.931,80
- Pavimentação	0,00	6.000,00
Eixo Comunidade Cidadã (2)	0,00	16.560,00
- Praças dos Esportes e da Cultura	0,00	1.600,00
- UBS - Unidades Básicas de Saúde	0,00	2.260,00
- UPA - Unidades de Pronto Atendimento	0,00	1.000,00
- Creches e Pré-escolas	0,00	7.600,00
- Quadras Esportivas nas Escolas	0,00	4.100,00
Eixo Minha Casa, Minha Vida (2)	137.415,90	179.302,00
- Urbanização de Assentamentos Precários	2.915,90	3.302,00
- Financiamento Habitacional	134.500,00	176.000,00
- Minha Casa, Minha Vida	NI	NI
Eixo Água e Luz para Todos (2)	7.246,80	7.765,80
- Luz para Todos	NI	NI
- Água em Áreas Urbanas	866,60	122,50
- Recursos Hídricos	6.380,20	7.643,30
TOTAL	305.019,73	503.871,50
% sobre investimento projetado	49,2%	52,7%

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Balanço do PAC 1 e Balanço do PAC 2.
Tabela elaborada pela autora.

Notas: (1) Em alguns projetos, os valores previstos para o período 2011-2014 estão em revisão.

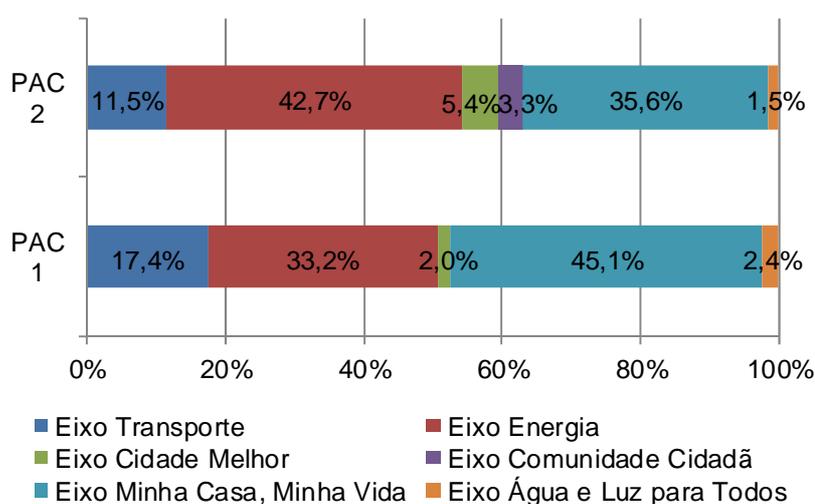
(2) Estes eixos compunham, no PAC 1, o eixo "Infraestrutura social".

NI – Não informado o valor em R\$.

Os valores relativos às "ações significativas" do PAC 1 representam pouco menos de 50% do montante global, enquanto, no caso do PAC 2, esta projeção

corresponde a 52,7% dos R\$ 955 bilhões estimados para o período 2011-2014. Embora parciais, estes dados possibilitam algumas inferências ainda que, conforme mencionado, os valores apresentados nos balanços misturem contrapartidas, recursos públicos e investimento privado e, principalmente, não indiquem com precisão a localização ao nível do município. Tais fatos implicam em que as informações colhidas servem menos ao objetivo de localizar os investimentos e mais de demonstrar a relevância da política urbana no pacote de investimentos.

GRÁFICO 6 - PAC 1 e PAC 2
Distribuição % dos recursos, por eixo



Fonte: Balanço do PAC 1 e PAC 2

A primeira constatação pode ser melhor visualizada no Gráfico 6 e refere-se à participação de cada eixo no subconjunto analisado. Neste caso, destaca-se a participação dos financiamentos habitacionais nos investimentos, que respondem por 35,6% do recorte do PAC 1 e por 45,1% do PAC 2. Tal fato indica o relevante papel que, novamente, o setor habitacional vem desempenhando no conjunto de intervenções governamentais.

habitacionais nos investimentos, que respondem por 35,6% do recorte do PAC 1 e por 45,1% do PAC 2. Tal fato indica o relevante papel que, novamente, o setor habitacional vem desempenhando no conjunto de intervenções governamentais.

Aprofundando este recorte, buscou-se no site do PAC (www.pac.gov.br) dados específicos sobre os projetos habitacionais, os quais encontram-se sintetizados, por UF, na Tabela 11. Ela indica os valores revertidos no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida e os Financiamentos Habitacionais concedidos via SBPE, que juntos somaram pouco mais R\$ 85 bilhões até dezembro de 2011.

TABELA 11 – FINANCIAMENTOS HABITACIONAIS
Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV) e Sistema Brasileiro de Poupança e
Empréstimo (SBPE), em 31/12/2011, em R\$

UF	MCMV + SBPE	%	UF	MCMV + SBPE	%
AC	79.638.901,51	0,1%	PB	664.190.409,00	0,8%
AL	685.786.218,10	0,8%	PE	1.368.828.062,00	1,6%
AM	2.009.551.346,54	2,4%	PI	474.113.618,00	0,6%
AP	128.811.101,90	0,2%	PR	5.595.601.912,00	6,6%
BA	3.806.852.787,30	4,5%	RJ	7.850.091.357,00	9,2%
CE	1.610.405.936,48	1,9%	RN	1.070.408.029,00	1,3%
DF	3.771.998.653,73	4,4%	RO	224.340.956,00	0,3%
ES	1.064.259.226,00	1,3%	RR	27.644.062,00	0,0%
GO	3.067.042.245,00	3,6%	RS	4.330.291.935,00	5,1%
MA	1.094.007.695,00	1,3%	SC	2.216.693.648,00	2,6%
MG	5.951.517.318,00	7,0%	SE	863.032.389,00	1,0%
MS	1.068.883.029,00	1,3%	SP	33.321.369.513,00	39,2%
MT	894.523.807,00	1,1%	TO	313.350.646,00	0,4%
PA	1.548.707.142,00	1,8%	TOTAL	85.101.941.943,56	100,0%

Fonte: Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), disponível em www.pac.gov.br.
Tabela elaborada pela autora.

Percebe-se que, regionalmente, a política habitacional vem canalizando a maior parcela de recursos para a região Sudeste (56,6%), o que é compreensível face à lógica de mercado e, sobretudo, ao déficit por moradia – ainda que um tanto desproporcional ao déficit relativo por região. Estudo publicado pela Caixa Econômica Federal em 2012 revela que, de acordo com os dados da PNAD 2009, a demanda habitacional no país é da ordem de 9,3 milhões de unidades, sendo que mais de um terço (35,9%) encontra-se nos estados do Sudeste.

Esta concentração pode ser explicada por vários fatores, incluindo o poder aquisitivo para contrair financiamentos, a capacidade dos governos locais de celebrar empréstimos e convênios e, principalmente, o custo da terra. No centro-sul, a disponibilidade de terrenos nas áreas urbanas é menor e o preço para aquisição destes é mais elevado do que nas demais regiões, o que torna o custo de cada unidade habitacional superior. Ainda assim, é ilustrativo constatar que mais de dois terços dos recursos aplicados no âmbito da política habitacional tenham sido destinados às regiões mais desenvolvidas (Sul e Sudeste).

A segunda constatação refere-se aos investimentos destinados aos eixos “Cidade Melhor”, “Comunidade Cidadã” e “Água e Luz para Todos”, que reúnem um conjunto de obras voltadas para a oferta ou melhoria de equipamentos e serviços públicos. Embora os montantes não sejam tão significativos em relação ao subconjunto analisado (4,4% no PAC 1 e 10,2% no PAC 2), a natureza dos projetos é distinta e demandaria uma análise para cada Unidade Federativa. Considerando que parte desses investimentos encontra-se representada na análise das transferências de recursos aos municípios, também este assunto será melhor explorado na próxima seção.

A insistência em localizar espacialmente os investimentos conduziu a um novo recorte: analisar exclusivamente os recursos do OGU destinados ao PAC, disponíveis no portal Siga Brasil. Neste caso, reunindo os dados do período de 2007 (ano da criação do programa) a 2011 foi possível construir a Tabela 12.

TABELA 12 – PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO – PAC		
Orçamento Geral da União – Recursos Pagos, de 2004 a 2011		
UO	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	VALOR (em R\$)
39252	Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes (DNIT)	16.835.344.205,78
56101	Ministério das Cidades	6.952.385.641,98
39207	VALEC - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.	3.465.377.333,38
53101	Ministério da Integração Nacional	1.678.974.619,53
20128	Secretaria Especial de Portos	1.544.057.739,46
39101	Ministério dos Transportes	1.476.405.049,11
52101	Ministério da Defesa	643.110.000,00
56201	Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A. (Trensurb)	585.853.438,19
53201	Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF)	572.695.626,33
26298	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação	425.536.225,76
53204	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS)	404.361.666,99
56202	Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU)	336.999.810,22
56902	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)	319.040.868,71
36211	Fundação Nacional de Saúde	272.514.857,25
32202	Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM)	197.644.142,12
32265	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)	83.075.899,23
36901	Fundo Nacional de Saúde	78.448.612,44
74911	Recursos sob Supervisão do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)	48.067.901,31
32314	Empresa de Pesquisa Energética (EPE)	41.800.561,42

TABELA 12 – PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO – PAC		
Orçamento Geral da União – Recursos Pagos, de 2004 a 2011		
UO	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	VALOR (em R\$)
44205	Agência Nacional de Águas (ANA)	40.100.000,00
49101	Ministério do Desenvolvimento Agrário	18.466.860,00
39250	Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)	11.315.680,06
54101	Ministério do Turismo	4.499.155,25
24101	Ministério da Ciência e Tecnologia	1.865.596,53
	TOTAL	36.037.941.491,05

Fonte: Siga Brasil

Do total de R\$ 36 bilhões efetivamente pagos com recursos do Orçamento Geral da União para projetos do PAC, constata-se que o Ministério dos Transportes e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes-DNIT (órgão vinculado) responderam juntos por R\$ 18,3 bilhões – 50,8% do total destinado ao programa. Utilizando o mesmo método, ou seja, somando os recursos executados pelo Ministério das Cidades e seus órgãos vinculados (Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre-Trensurb, Companhia Brasileira de Trens Urbanos-CBTU e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social-FNHIS, que aparece com dois códigos distintos), constata-se que o Ministério das Cidades é o segundo principal executor do PAC e realizou, no período, R\$ 8,2 bilhões – 22,8% dos recursos orçamentários do Programa de Aceleração do Crescimento.

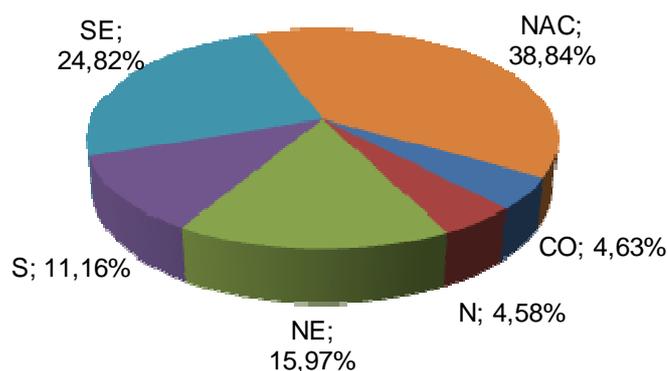
Analisando agora os tipos de projetos apoiados pelo Ministério das Cidades e seus órgãos no âmbito do PAC, percebe-se que as dez principais ações, em volume de recursos (R\$ 7,2 bilhões, ou 88,2% do total executado pelo ministério) foram as seguintes (Tabela 13):

**TABELA 13 – PAC – PRINCIPAIS AÇÕES DO MINISTÉRIO DAS CIDADES NO PAC,
De 2004 a 2011**

Ação	Valor (em R\$)
1. Urbanização de Assentamentos Precários	1.962.852.452,68
2. Transferência ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR	1.930.845.992,67
3. Empreendimentos de Saneamento Integrado em Assentamentos Precários em Municípios de RMs, RIDEs ou municípios com mais de 150 mil habitantes	824.165.462,30
4. Expansão e Melhoria da Malha Metroviária do Sistema de Trens Urbanos de Porto Alegre (RS)	573.354.804,47
5. Subvenção Econômica destinada à Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Urbanas (MP 459, de 2009)	450.000.000,00
6. Sistemas de Esgotamento Sanitário em Municípios de RMs, RIDEs, Municípios com mais de 50 mil Habitantes ou Integrantes de Consórcios Públicos com mais de 150 mil habitantes	448.283.106,95
7. Sistemas de Abastecimento de Água em Municípios de RMs, RIDEs, Municípios com mais de 50 mil Habitantes ou Integrantes de Consórcios Públicos com mais de 150 mil habitantes	389.696.059,75
8. Transferência ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS	300.000.000,00
9. Implantação do Trecho Sul do Sistema de Trens Urbanos de Fortaleza (CE)	205.491.187,34
10. Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários	182.798.645,03
TOTAL	7.267.487.711,19

Fonte: Siga Brasil

GRÁFICO 7
PAC - Ministério das Cidades
Distribuição dos recursos,
por Região, em %



Fonte: Siga Brasil

Novamente, a identificação da localização dos empreendimentos apoiados pelo Ministério das Cidades e seus órgãos esbarrou no mesmo problema enfrentado no caso da execução dos recursos orçamentários daquele ministério: as ações não estão discriminadas por município e sim por estado,

região ou “nacional”. Logo, o recorte máximo alcançado foi o seguinte: um quarto dos recursos destinou-se à região Sudeste, 16% foi para a região Nordeste, 11,1% para o Sul e cerca de 4,6% para o Centro-Oeste e o Norte.

De todo modo, a influência do PAC sobre o Ministério das Cidades pode ser inferida a partir dos dados apresentados anteriormente, que sinalizam também a conversão da política urbana em um dos eixos mais populares e relevantes daquele programa, não só pela capilaridade das ações quanto pelo volume de recursos envolvidos. Importante salientar, entretanto, que o PAC não está atrelado a uma agenda de políticas urbanas ou regionais, menos ainda a um planejamento governamental mais amplo e estruturador, e sim a uma carteira de investimentos que tem como objetivo principal manter em patamares politicamente suportáveis os níveis da atividade econômica no país.

Ainda que não tenha sido possível afirmar, nesta subseção, sobre a ênfase em relação às regiões metropolitanas, deve-se salientar que a vinculação do Ministério das Cidades ao PAC sinaliza que a pasta encontra-se na fronteira entre ser promotora e coordenadora de uma política pública orientada para a melhoria das condições de urbanidade das cidades brasileiras ou simples braço executor de um programa federal destinado a manter o trem em movimento, independentemente do caráter de justiça social ou dos impactos efetivos sobre o meio e a rede urbana.

Parte II – Transferências aos municípios nas diversas funções

Conforme mencionado, a pesquisa poderia restringir a análise orçamentária à execução do Ministério das Cidades e do PAC, feitas nas seções anteriores. Todavia, tal escolha implicaria em aceitar que: i) as desigualdades espaciais derivam exclusivamente dos impactos gerados pelos programas de saneamento, habitação e mobilidade; ii) o Ministério das Cidades detém o monopólio das intervenções nessas funções e; iii) não seria possível localizar, no nível do município, a destinação dos recursos, o que frustraria um dos objetivos do trabalho. Por tudo isso, optou-se por incluir uma análise de todos os recursos federais transferidos aos municípios pelo governo federal no período em questão.

Retomou-se, portanto, a base de dados do Portal da Transparência, que permite diferentes tipos de consultas, incluindo: despesas, receitas, convênios,

cadastro de empresas inidôneas e suspensas, cadastro de entidades privadas sem fins lucrativos impedidas e informações gerais sobre servidores públicos federais. O que interessa a esta trabalho é, exclusivamente, a análise das despesas e estas podem ser consultadas a partir de três filtros: gastos diretos do governo federal (ou seja, as despesas realizadas diretamente pelo poder executivo, que representam R\$ 7,8 trilhões, no período), transferências aos estados (que somam R\$ 594,3 bilhões), transferências aos municípios (R\$ 791 bilhões) e algumas consultas temáticas (como Bolsa Família, diárias pagas etc). Optou-se por selecionar apenas as transferências aos municípios porque somente estas possibilitam identificar a localidade exata para onde o recurso foi transferido e, portanto, realizar o recorte desejado.

Uma ressalva importante diz respeito às funções indicadas no orçamento federal. Conforme será visto adiante, existem 28 funções e do total de recursos transferidos aos municípios, 54,4% estão ligados a uma delas, chamada de “Encargos Especiais”, que reúne os diversos tipos de contribuições, auxílios financeiros, compensações, cotas-partes e, principalmente, os valores relativos ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Trata-se, evidentemente, menos de uma “função” e mais de uma apropriação para fins classificatórios. Seja como for, a primeira subseção abordará apenas esses encargos e a segunda tratará das outras 27 funções.

Para fins exploratórios, estas últimas funções foram organizadas em cinco grupos. O primeiro abrange aquelas específicas da política de desenvolvimento urbano (salientando que não existe a função “mobilidade urbana”, embora exista a função “urbanismo”). O segundo grupo inclui as funções sociais, algumas das quais são fortes provedoras de serviços e equipamentos públicos. O Grupo III reúne as funções que foram chamadas de “estímulo à atividade econômica” que, embora não seja uma denominação precisa, reflete parte da natureza das ações vinculadas. O quarto grupo reúne as funções macroestruturais, quais sejam, aquelas que proveem meios para a realização das atividades econômicas e sociais. O último grupo inclui as funções relacionadas às atividades burocráticas e administrativas. O quadro abaixo resume esta classificação e as funções incorporadas em cada grupo, mas é importante destacar que este agrupamento é

um recurso didático, não está consolidado em nenhum documento, e tem como principal objetivo facilitar a análise das informações.

QUADRO 1 – ORGANIZAÇÃO DAS FUNÇÕES, POR GRUPO

GRUPO	CARACTERÍSTICAS	FUNÇÕES
I	Específicas da Política de Desenvolvimento Urbano	1. Habitação 2. Saneamento 3. Urbanismo
II	Sociais Provedoras de Serviços e Equipamentos Públicos	4. Assistência Social 5. Cultura 6. Desporto e Lazer 7. Direitos de Cidadania 8. Educação 9. Saúde
III	De Estímulo à Atividade Econômica	10. Agricultura 11. Ciência e Tecnologia 12. Comércio e Serviços 13. Gestão Ambiental 14. Indústria 15. Organização Agrária 16. Trabalho
IV	Macroestruturais	17. Comunicações 18. Energia 19. Transporte 20. Segurança Pública
VI	Administrativas e Burocráticas (1)	21. Administração 22. Defesa Nacional 23. Essencial à Justiça (1) 24. Judiciária (1) 25. Legislativa (1) 26. Previdência Social (1) 27. Relações Exteriores (1)

Nota: (1) No texto, essas funções foram agrupadas sob a nomenclatura de “Outras funções”, dado o número reduzido de ações envolvidas em cada uma delas e, por comparação com as demais, o volume também reduzido de recursos transferidos.

Convém ainda esclarecer que as transferências de recursos federais (tanto para estados quanto para os municípios) podem ser feitas de três formas: por meio das transferências constitucionais, das transferências legais e das transferências voluntárias (BRASIL, 2008, p. 8).

As **transferências constitucionais**, como o nome sugere, são parcelas da arrecadação federal destinadas aos demais entes por força da Constituição Federal, sendo as mais conhecidas o Fundo de Participação de Estados e do Distrito Federal (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Há ainda o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX), o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de

Valorização dos Profissionais de Educação (FUNDEB), o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF-Ouro) e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR). Para o Tribunal de Contas da União-TCU, a função primordial das transferências constitucionais é a redução das desigualdades regionais, a equalização das rendas individuais e o equilíbrio socioeconômico entre os municípios brasileiros (TCU, 2008, p. 5).

As **transferências legais**, por sua vez, são aquelas previstas em lei própria e podem ou não vincular a aplicação de recursos a uma finalidade determinada (como os *royalties*, no último caso). Quando vinculadas a um fim específico, as transferências legais podem ser “automáticas” (feitas diretamente na conta dos beneficiários, a exemplo de alguns programas da área educacional, como alimentação e transporte escolar) ou “fundo a fundo” (de um fundo federal para o seu similar estadual ou municipal, como é o caso do Fundo Nacional de Saúde – FNS e do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS). Os dois tipos dispensam a celebração de convênios, cabendo apenas aos beneficiários habilitar-se junto aos órgãos competentes (BRASIL, 2008, p. 10).

Por fim, as **transferências voluntárias** são, segundo a Secretaria do Tesouro Nacional – STN,

(...) recursos financeiros repassados pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios em decorrência da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum e coincidente às três esferas do Governo.

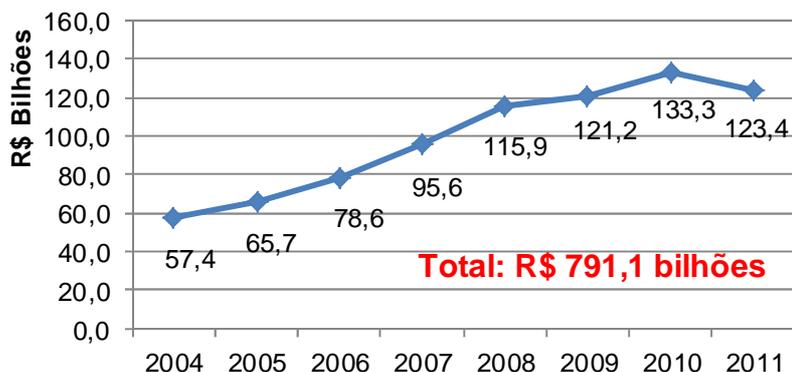
Conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal, entende-se por transferência voluntária "a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde. (STN, disponível em www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/transferencias_voluntarias.asp. Acesso em 04/03/12).

Falando sobre a repartição das receitas públicas, o TCU informa que, em 2006, a União arrecadou 68% do total dos tributos e reteve 57,2%; os Estados e o

Distrito Federal, que arrecadaram 26,3% do total, permaneceram com 25,4%; enquanto os Municípios, que arrecadaram 5,7% do total, apropriaram-se de

17,4% dos recursos efetivamente disponíveis (TCU, 2008, p. 5).

GRÁFICO 8 - Transferências aos Municípios - Todas as funções, em R\$ bilhões



Fonte: Portal da Transparência

Debruçando-se agora sobre os dados do Portal da Transparência, o primeiro recorte consistiu em identificar os

montantes

transferidos a cada ano. Este exercício demonstrou que os valores transferidos aos municípios foram crescentes no período, com leve queda no último ano (2011). O total de recursos repassados soma aproximadamente R\$ 791 bilhões e será sobre este montante que tratarão os próximos parágrafos.

O segundo recorte procurou distinguir os valores alocados para cada uma das 28 funções utilizadas no orçamento e sua participação relativa. A Tabela 14 apresenta esta síntese e evidencia que, conforme mencionado, do total de recursos transferidos para os municípios, mais de 54% são classificados como “Encargos Especiais”, seguido por “Saúde” (22,1%), “Assistência Social” (10,9%) e “Educação” (6,3%). Importante destacar que o Portal da Transparência não distingue claramente a categoria da despesa (ou seja, se os valores transferidos foram destinados às despesas de capital ou de custeio) nem o tipo de transferência (constitucional, legal ou voluntária), que pode ser apenas parcialmente desagregada a partir do nome das ações.

**TABELA 14 – TRANSFERÊNCIAS AOS MUNICÍPIOS, POR FUNÇÃO,
De 2004 a 2011, em R\$**

FUNÇÃO	VALOR (R\$)	%
Administração	1.223.867.359,64	0,15%
Agricultura	2.472.723.449,38	0,31%
Assistência Social	86.176.026.264,31	10,89%
Ciência e Tecnologia	7.080.184.961,41	0,89%
Comércio e Serviços	5.053.300.673,78	0,64%
Comunicações	414.330.954,15	0,05%
Cultura	1.133.721.372,61	0,14%
Defesa Nacional	886.856.884,54	0,11%
Desporto e Lazer	2.549.342.132,81	0,32%
Direitos de Cidadania	1.576.449.161,39	0,20%
Educação	50.151.835.542,97	6,34%
Encargos Especiais	430.484.195.902,20	54,41%
Energia	52.812.152,91	0,01%
Essencial à Justiça	17.107.893,55	0,00%
Gestão Ambiental	1.337.589.324,83	0,17%
Habitação	2.106.145.567,81	0,27%
Indústria	478.228.944,63	0,06%
Judiciária	2.018.721,12	0,00%
Legislativa	57.214.117,95	0,01%
Organização Agrária	4.171.131.902,35	0,53%
Previdência Social	244.576.775,78	0,03%
Relações Exteriores	40.436.514,73	0,01%
Saneamento	2.612.587.234,35	0,33%
Saúde	175.117.357.241,88	22,13%
Segurança Pública	2.879.856.385,82	0,36%
Trabalho	1.633.131.132,78	0,21%
Transporte	3.253.025.011,75	0,41%
Urbanismo	7.957.505.044,24	1,01%
TOTAL	791.163.558.625,68	100,00%

Fonte: Portal da Transparência

a) Encargos Especiais

Estão incluídas na função “Encargos Especiais” as transferências constitucionais e algumas legais. Dentre estas, destaca-se o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que soma R\$ 277,8 bilhões ou 64,5% desta função. A aplicação desses recursos nos municípios destina-se às mais diversas finalidades, incluindo o provimento de bens e serviços públicos, mas também

despesas correntes e pagamento de pessoal. A Tabela 15 descreve as ações e respectivos valores incluídos na referida função, evidenciando assim a representatividade dos chamados encargos no total repassado aos municípios.

TABELA 15 – TRANSFERÊNCIAS AOS MUNICÍPIOS
Função: ENCARGOS ESPECIAIS, de 2004 a 2011, em R\$

AÇÃO	VALOR (R\$)	%
Auxílio financeiro e compensações de ICMS aos entes exportadores	3.741.139.292,79	0,9%
Cotas-partes do Salário Educação	12.436.589.393,41	2,9%
Cotas-partes dos royalties e participação na produção de petróleo e gás	33.481.440.356,77	7,8%
Fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica (FUNDEB)	85.797.842.957,48	19,9%
Fundo de Participação dos Municípios (FPM)	277.836.423.836,81	64,5%
Imposto Territorial Rural (ITR)	1.672.661.754,68	0,4%
Outras transferências	15.518.098.310,26	3,6%
TOTAL	430.484.195.902,20	100%

Fonte: Portal da Transparência

Segundo a Fazenda Nacional, a distribuição dos fundos de participação obedece a uma fórmula redistributiva e que vem se elevando desde 1976, passando de 6% para cada ente, naquele ano, para 21,5% e 23,5% para estados e municípios, respectivamente. No caso do FPM, segundo a Lei n. 5.172, de 25/10/1966, do montante disponível, 10% são destinados às capitais, 86,4% aos demais municípios e os outros 3,6% entre os municípios do interior com mais de 156.216 habitantes, conforme Decreto-Lei n. 1.881, de 27/08/1981. Cabe ao TCU estabelecer o coeficiente individual de participação para cada município, com base nos dados de população informados pelo IBGE, em conformidade com o que determina o decreto-lei citado, sendo que o coeficiente mínimo é 0,6, válido para municípios com até 10.188 habitantes. Segundo a Fazenda Nacional,

Para municípios que têm mais de 10.188 habitantes e menos de 156.216, foram definidas 16 faixas populacionais, cabendo a cada uma delas um coeficiente individual. Para todos os municípios do interior com mais de 156.216 habitantes foi determinado o coeficiente 4,0.

(...) Do FPM total, 35,22% são destinados aos municípios da região Nordeste, 31,22%, aos municípios da região Sudeste, e o restante, 33,56%, aos municípios das regiões Norte, Centro-Oeste e Sul (...). (STN, 2011, p. 7)

Segundo Tristão (2002),

Os critérios de distribuição do FPM têm objetivos redistributivos, sendo que a repartição é feita de modo diretamente proporcional à população e inversamente proporcional à renda per capita. As regras de repartição do FPM favorecem mais os municípios que não são capitais de Estado e existe um limite mínimo para a quota-parte de municípios com população inferior a 10.188 habitantes.

A quota-parte do ICMS corresponde a 25% da arrecadação desse imposto e os seus critérios de distribuição diferem substancialmente dos critérios do FPM, uma vez que a Constituição estabelece que pelo menos 75% dos recursos sejam rateados proporcionalmente ao valor adicionado gerado no próprio município. (TRISTÃO, 2002, p. 7)

Ainda sobre este assunto, foram consultados os relatórios de finanças públicas municipais produzidos pela Secretaria do Tesouro Nacional, relativo ao ano de 2010 (último disponível até a finalização deste trabalho), a fim de avaliar a representatividade deste tipo de transferência nos orçamentos municipais.

A primeira constatação é que, do total das receitas correntes dos municípios do país, 44,6% provieram dos municípios metropolitanos (STN, 2010). Destaca-se também que as diversas fontes que compõem essas receitas tem relevância distinta entre os municípios metropolitanos e não metropolitanos, conforme se verifica na Tabela 16.

TABELA 16 – FINANÇAS MUNICIPAIS²⁷
Composição das Receitas Correntes municipais, em 2010 (recorte)

RECORTE	Municípios metropolitanos		Municípios NÃO metropolitanos	
	VALOR	% Rec. Correntes	VALOR	% Rec. Correntes
1. Receitas correntes	138.136.834.715,39	100%	171.689.467.077,56	100%
1.1 Receitas Tributárias	41.914.166.819,29	30,3%	19.152.060.264,99	11,2%
1.1.1 Impostos	39.589.657.972,37	28,7%	17.059.200.053,76	9,9%
1.1.1.1 IPTU	11.457.779.671,79	8,3%	4.386.841.992,02	2,6%
1.1.1.2 Taxas	2.304.015.601,01	1,7%	1.964.749.052,19	1,1%
1.1.1.3 Contribuição de melhoria	20.493.245,91	0,0%	128.111.159,04	0,1%
1.1.1.4 ITBI	3.479.065.521,37	2,5%	1.821.515.231,04	1,1%

²⁷ O relatório de Finanças Municipais apresenta 220 agrupadores e, para a montagem da Tabela 16, foram selecionados apenas os mais representativos.

TABELA 16 – FINANÇAS MUNICIPAIS²⁷
Composição das Receitas Correntes municipais, em 2010 (recorte)

RECORTE	Municípios metropolitanos		Municípios NÃO metropolitanos	
	VALOR	% Rec. Correntes	VALOR	% Rec. Correntes
1.1.1.5 ISS	21.347.621.674,36	15,5%	8.685.445.865,97	5,1%
1.2 Transferências Correntes	77.185.141.669,64	55,9%	135.784.296.538,07	79,1%
1.2.1 Transferências intergovernamentais	75.974.643.926,01	55,0%	132.905.970.298,78	77,4%
1.2.1.1 Transferências da União	24.358.695.782,78	17,6%	64.828.673.318,69	37,8%
1.2.1.1.1 FPM	9.783.599.816,72	7,1%	40.438.969.095,02	23,6%
1.2.1.2 Transferências dos Estados	37.174.647.431,03	26,9%	40.612.724.266,45	23,7%
1.2.1.2.1 ICMS	29.972.063.345,74	21,7%	33.411.667.818,43	19,5%
1.2.1.2.2 IPVA	5.876.935.847,17	4,3%	4.486.791.554,32	2,6%

Fonte: Finanças do Brasil (FINBRA): Receita e Despesa dos Municípios. Secretaria do Tesouro Nacional, 2010. Tabela elaborada pela autora.

Nas regiões metropolitanas, as receitas tributárias (item 1.1) correspondem a pouco mais de 30% das receitas correntes, enquanto nos demais municípios esta participação é da ordem de 11%. O IPTU (item 1.1.1.1) e o ISS (item 1.1.1.5), que são tributos arrecadados exclusivamente pelos municípios, são casos emblemáticos, pois nas regiões metropolitanas, esses impostos representam 8,3% e 15,5% das receitas correntes, respectivamente, enquanto nos outros municípios eles participam com 2,6% e 5,1%. Isto demonstra, portanto, que a capacidade de arrecadação tributária nas regiões metropolitanas é bem superior às municipalidades fora desse contexto.

Já as transferências governamentais da União (item 1.2.1.1), em especial, o FPM (item 1.2.1.1.1), apresentam comportamento inverso, como era esperado. Nos municípios metropolitanos elas correspondem a 7,1% e nos demais, a 23,6% das receitas correntes. Chama a atenção, ainda, a participação das transferências estaduais, notadamente a cotas-parte do ICMS (item 1.2.1.2.1) e do IPVA (item 1.2.1.2.2). Juntas, elas participam com 26% das receitas correntes dos municípios localizados nas regiões metropolitanas e com 22,1% fora das RMs. Nos dois casos, o volume de recursos é próximo e bastante significativo, mas nas RMs, o valor total repassado (R\$ 35,8 bilhões) foi 3,6 vezes maior do que o total

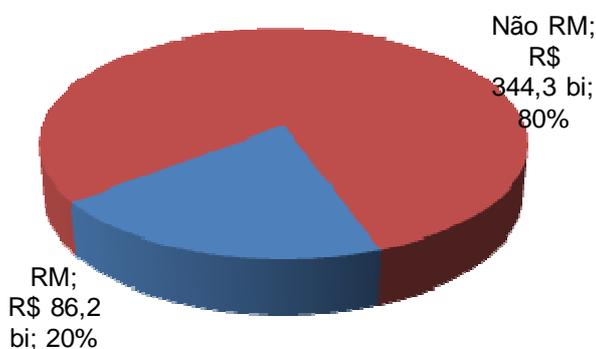
transferido pelo FPM (R\$ 9,7 bilhões), enquanto nos municípios não metropolitanos o valor das cotas do ICMS e do IPVA (R\$ 37,8 bilhões) foi cerca de 10% inferior ao repasse do FPM (R\$ 40,4 bilhões). Este conjunto de informações demonstra que os fundos de participação terminam operando como “compensações” à baixa capacidade de geração de impostos dos municípios não metropolitanos, mas nem sempre conseguem reequilibrar a conta.

A análise do impacto redistributivo dos fundos de participação e o grau de

dependência dos municípios brasileiros em relação a esta fonte ou aos recursos estaduais foge ao escopo deste trabalho. Assim, retomando a espacialização do orçamento público, o que interessa evidenciar, a partir do Gráfico 9, é a destinação dos recursos federais transferidos aos municípios e classificados na função “Encargos Especiais”.

GRÁFICO 9 - Transferências aos Municípios

Função: Encargos Especiais, em R\$ bi



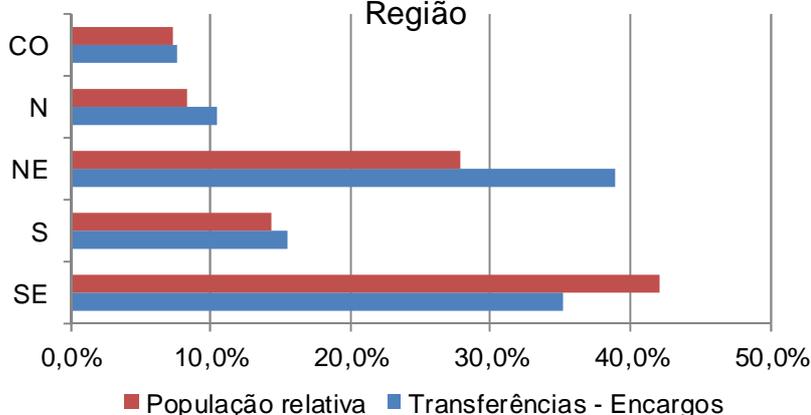
Fonte: Portal da Transparência

Neste caso, se for considerada a participação relativa da população das regiões metropolitanas selecionadas, de 38,9%, constata-se sem dificuldades que tanto o FPM quanto outras transferências constitucionais e legais vem canalizando mais recursos para os municípios fora das regiões metropolitanas. Entretanto, analisando por outra ótica, não deixa de chamar atenção o fato de que apenas 6,4% dos municípios absorvam um quinto do total dos encargos transferidos.

Regionalmente, o Gráfico 10 aponta que a distribuição dos recursos, em certa medida, acompanhou a participação relativa da população nas regiões Centro-Oeste, Norte e Sul, mas apresenta uma clara inversão no caso das regiões Nordeste e Sudeste, sendo que esta última absorveu pouco mais de 35% enquanto a sua população corresponde a mais de 42% do total da população brasileira.

GRÁFICO 10 - Transferências aos Municípios, Função: Encargos

% Recursos versus % População, por Região



Fonte: Portal da Transparência

Tal constatação apenas confirma a indicação sobre o caráter redistributivo dos fundos constitucionais. É evidente que o montante de recursos transferidos nesta função influencia em

alguma medida o processo de desenvolvimento urbano, mas a variedade de destinações possíveis (em especial, em atividades de custeio e manutenção da máquina pública) limita a correta compreensão de que tipo de impacto é produzido, o que exigiria uma investigação específica acerca dos usos dados às transferências constitucionais. Neste sentido, a subseção seguinte explora as demais funções, cuja natureza das intervenções é mais facilmente percebida no âmbito local, em especial, no provimento de bens e serviços públicos.

b) Grupos de Funções

A Tabela 17 relaciona os cinco grupos de funções definidos e os valores revertidos para cada um, desagregados entre os municípios metropolitanos e não metropolitanos, excluindo os encargos. Na sequência, serão apresentadas análises específicas, buscando discutir alguns comportamentos em cada função. Desde já, é fundamental salientar que o “desempenho” dos municípios nas diferentes funções (ou mesmo a existência dessas funções no conjunto de transferências intergovernamentais) reflete, em certa medida, as competências conjuntas e concorrentes em relação às esferas federal e estadual.

TABELA 17 – TRANSFERÊNCIAS A MUNICÍPIOS, POR GRUPOS DE FUNÇÃO (exceto “Encargos”), RMs e Não RMs, de 2004 a 2011, em R\$

G	FUNÇÃO	RM	Não RM	TOTAL	% RM
I	Habitação	876.055.884,54	1.230.089.683,27	2.106.145.567,81	41,6%
I	Saneamento	1.563.467.319,92	1.049.119.914,43	2.612.587.234,35	59,8%
I	Urbanismo	3.481.027.177,32	4.476.477.866,92	7.957.505.044,24	43,7%
	Total I	5.920.550.381,78	6.755.687.464,62	12.676.237.846,40	46,7%
II	Assistência Social	21.108.951.109,02	65.067.075.155,29	86.176.026.264,31	24,5%
II	Cultura	727.837.056,68	405.884.315,93	1.133.721.372,61	64,2%
II	Desporto e Lazer	1.088.570.440,27	1.460.771.692,54	2.549.342.132,81	42,7%
II	Direitos de Cidadania	1.065.310.328,66	511.138.832,73	1.576.449.161,39	67,6%
II	Educação (1)	6.942.019.739,17	17.836.442.595,73	24.778.462.334,90	28,0%
II	Saúde	80.760.141.984,37	94.357.215.257,51	175.117.357.241,88	46,1%
	Total II	111.692.830.658,17	179.638.527.849,73	291.331.358.507,90	38,3%
III	Agricultura	305.176.334,62	2.167.547.114,76	2.472.723.449,38	12,3%
III	Ciência e Tecnologia	5.252.190.067,90	1.827.994.893,51	7.080.184.961,41	74,2%
III	Comércio e Serviços	1.409.554.935,48	3.643.745.738,30	5.053.300.673,78	27,9%
III	Gestão Ambiental	399.631.975,66	937.957.349,17	1.337.589.324,83	29,9%
III	Indústria	276.822.364,25	201.406.580,38	478.228.944,63	57,9%
III	Organização Agrária	993.606.619,34	3.177.525.283,01	4.171.131.902,35	23,8%
III	Trabalho	1.060.939.543,94	572.191.588,84	1.633.131.132,78	65,0%
	Total III	9.697.921.841,19	12.528.368.547,97	22.226.290.389,16	43,6%
IV	Comunicações	368.732.109,71	45.598.844,44	414.330.954,15	89,0%
IV	Energia	19.305.786,41	33.506.366,50	52.812.152,91	36,6%
IV	Segurança Pública	1.072.954.069,89	1.806.902.315,93	2.879.856.385,82	37,3%
IV	Transporte	2.013.693.582,82	1.239.331.428,93	3.253.025.011,75	61,9%
	Total IV	3.474.685.548,83	3.125.338.955,80	6.600.024.504,63	52,6%
V	Administração	707.982.651,02	515.884.708,62	1.223.867.359,64	57,8%
V	Defesa Nacional	168.068.709,22	718.788.175,32	886.856.884,54	19,0%
V	Outras funções	77.250.778,98	284.103.244,15	361.354.023,13	21,4%
	Total V	953.302.139,22	1.518.776.128,09	2.472.078.267,31	38,6%
	TOTAL GERAL	131.739.290.569,19	203.566.698.946,21	335.305.989.515,40	39,3%

Nota: (1) Foi subtraído do montante destinado à Educação R\$ 25,3 bilhões transferidos para Brasília em função da complementação da União para o Distrito Federal, considerando que os mesmos deveriam ter sido computados entre as transferências aos estados.

(2) Somando o valor total dos “Encargos” com os “Grupos de Funções” e a diferença na função “Educação”, o valor total corresponde aos R\$ 791,1 bilhões transferidos aos municípios de 2004 a 2011.

Esta Tabela explicita que, a despeito das variações específicas em cada função, os municípios das Regiões Metropolitanas selecionadas, que somam 38,9% da população brasileira, receberam neste conjunto de transferências governamentais valores quase rigorosamente proporcionais à sua população, da ordem de 39,3%. Tal fato pode ser interpretado de diferentes formas.

De um lado, pode-se considerar que este dado desconstrói a suposição de que o governo federal tende a canalizar mais recursos para as regiões metropolitanas – pelo menos não aqueles que são objeto de transferências diretas para os municípios. De outro, evidencia o quanto a racionalidade na distribuição dos recursos tem sido eficiente e o quanto, mantida esta lógica, as perspectivas de mudanças qualitativas na configuração da rede urbana, promovidas pelas transferências federais aos municípios, são pouco animadoras, já que aglomerados mais populosos continuarão percebendo mais recursos, produzindo novos fatores de atratividade, gerando novas demandas e assim sucessivamente. Tais aspectos serão novamente retomados no final desta seção.

Analisando agora cada grupo de função, iniciar-se-á pelo **Grupo I** que, conforme mencionado, envolve as funções consideradas “típicas” da política de desenvolvimento urbano. Elas foram separadas das demais visando identificar, dentro do desenho institucional atual, como se comportam as transferências de recursos destinadas a essas finalidades, independente do órgão executor.

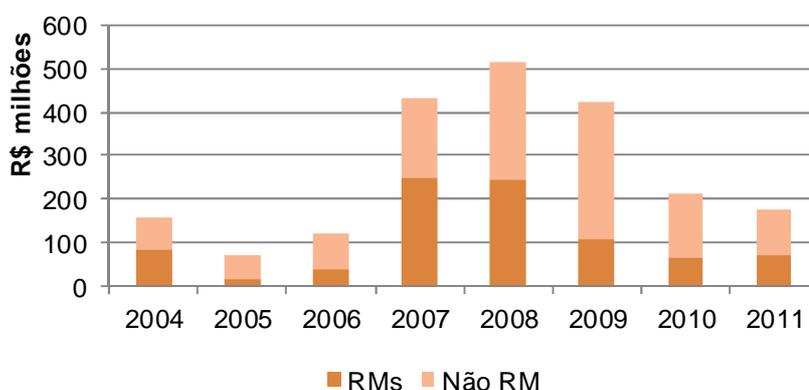
No caso da “**Habitação**”, sabe-se que o estoque de moradias, para aluguel ou aquisição, é visto pela literatura consultada como um importante fator de atratividade para os centros urbanos, dada a sua imprescindibilidade para a realização das atividades humanas. O déficit habitacional, por sua vez, é considerado como um dos principais componentes da “crise urbana” e alcança todos os estados da federação, em medidas distintas.

As transferências aos municípios para esta função oferecem apenas um retrato parcial da política habitacional, dado que a mesma, conforme mencionado na seção 3.3.1, é executada pela Caixa Econômica Federal, via financiamentos, tanto para a aquisição subsidiada de habitação popular quanto para compra de

casas e apartamentos pelas classes média e alta. A análise do orçamento fiscal contempla, portanto, apenas uma parte (menor) desta política setorial.

Analisando as ações ligadas a esta função, constata-se que do total de R\$ 2,1 bilhões transferidos, cerca de R\$ 1,4 bilhão foram destinados à melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos precários e outros R\$ 655 milhões à provisão de habitação de interesse social, habitação popular ou para a população de baixa renda. O restante dos recursos foi destinado à elaboração de projetos habitacionais de interesse social e regularização fundiária, entre outras ações.

GRÁFICO 11 -Transferências aos Municípios
Função: Habitação, RM e Não RM



Fonte: Portal da Transparência

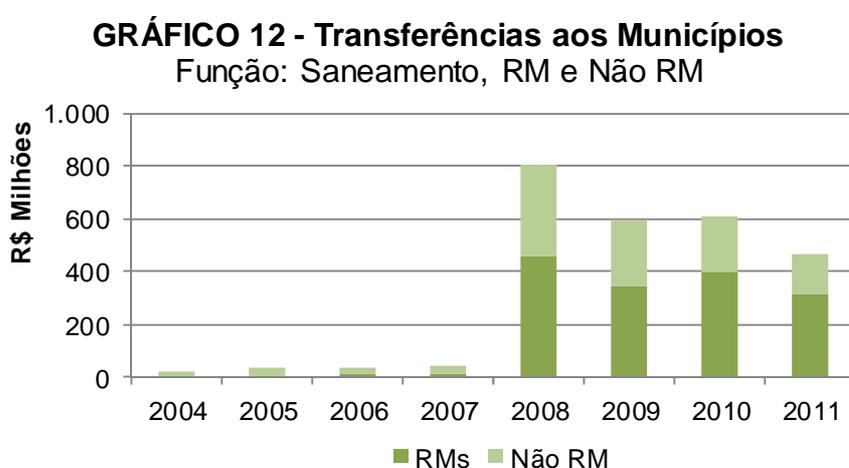
Quanto à destinação das transferências, o Gráfico 11 demonstra que, excetuando os anos de 2004 e 2007, uma proporção maior de recursos foi destinada aos

municípios não metropolitanos que, na média do período, absorveram quase 60% do total. Neste caso, o montante destinado às regiões metropolitanas é muito próximo à participação relativa daquela população, da ordem de 39%.

A segunda função do Grupo I refere-se ao “**Saneamento**”, que representa também uma das maiores dívidas sociais do Estado brasileiro. Em que pese o esforço de ampliação das redes de saneamento básico nos últimos anos, o déficit é ainda expressivo. A Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (IBGE, 2008) revela que 2.495 municípios não tem rede coletora de esgoto, somando uma população da ordem de 35 milhões de pessoas (ou 18% da população brasileira à época). O maior déficit de atendimento encontra-se no Nordeste, onde

aproximadamente 15,3 milhões de pessoas não acessam este serviço, seguido da região Norte, que soma mais 8,8 milhões de pessoas (IBGE, 2008, pp. 28-29).

As principais ações contempladas pelas transferências municipais referem-se à implantação de sistemas integrados em assentamentos precários; implantação e ampliação de sistemas de abastecimento d'água, drenagem urbana e esgotamento sanitário; implantação de poços públicos; sistemas de limpeza, coleta, tratamento e destinação de resíduos sólidos; e apoio à elaboração de estudos e projetos.



Fonte: Portal da Transparência

No que tange ao volume de recursos, constata-se no Gráfico 12 que o montante transferido entre 2004 a 2007 foi irrisório, somando menos de R\$ 140 milhões nos

quatro anos. No segundo ciclo orçamentário, de 2008 a 2011, a soma de recursos é bem maior, registrando-se um salto em 2008 e patamares ainda elevados (embora decrescentes) nos anos subsequentes. Importante destacar o fato de que, na maioria dos estados, as empresas responsáveis pela execução de obras de saneamento são ligadas ao governo estadual e, novamente, esta espacialização não representa a totalidade dos investimentos. Deve-se ponderar também que parte dos investimentos em saneamento foram classificados na função "saúde", que será abordada adiante.

Quanto à espacialização, verifica-se a predominância dos municípios metropolitanos em relação aos não metropolitanos como principais destinatários das transferências sendo que, na média do período, quase 60% foram destinados aos primeiros. Isto significa que as regiões metropolitanas receberam mais

investimentos em saneamento básico, função considerada determinante para assegurar os níveis de habitabilidade de qualquer municipalidade.

Cabe mencionar, por fim, que organizando os dados regionalmente, as ações de saneamento concentraram-se no Sudeste, mais especificamente nos municípios dos estados de São Paulo e do Rio de Janeiro que, juntos, absorveram mais de 44% do total transferido no período. No sentido oposto, chama igualmente a atenção a baixa participação relativa da região Norte, que recebeu apenas 5% do total das transferências com esta finalidade. Considerando que o déficit, já assinalado, encontra-se nas regiões Norte e Nordeste, convém avaliar os critérios que vem sendo adotados, tendo em vista que um deles refere-se à densidade demográfica das áreas de implantação dos projetos. Dadas as características dos empreendimentos, as análises de custo-benefício quase sempre constroem a implantação de redes de saneamento em áreas mais rarefeitas, a despeito de todos os atenuantes, em termos de retorno social, que este tipo de infraestrutura promove (e que são considerados nas avaliações socioeconômicas, mas ainda assim, são insuficientes para viabilizar tecnicamente a maior parte dos projetos).

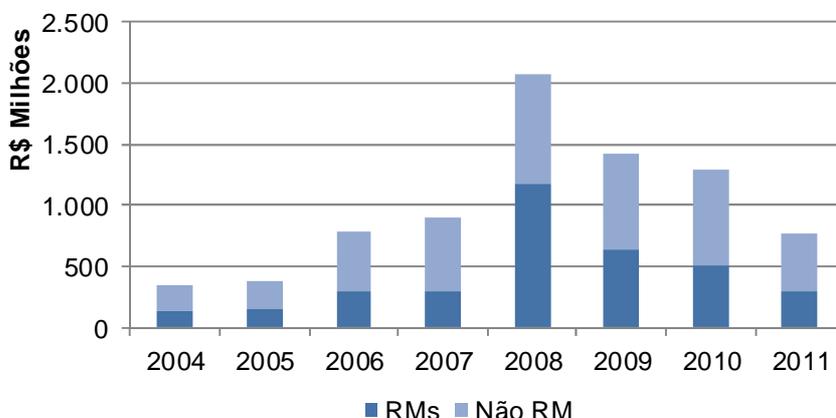
Por fim, a terceira função incluída neste primeiro grupo é o “**Urbanismo**”. Ela acumulou quase R\$ 8 bilhões dos R\$ 12,6 bilhões somados pelo Grupo I e tem, portanto, a maior representatividade. A principal ação orçamentária é descrita de forma genérica como “Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano” que soma R\$ 335,9 milhões, seguida da urbanização de assentamentos precários (R\$ 232 milhões). Contempla ainda obras de macrodrenagem, infraestrutura urbana, expansão da malha metroviária, regularização fundiária, modernização institucional e elaboração de estudos e projetos.

Quanto ao montante, o Gráfico 13 ilustra a curva de transferências, passando de uma média de R\$ 600 milhões nos quatro primeiros anos e atingindo um pico de mais de R\$ 2 bilhões em 2008, decrescendo desde então.

Na média do período, houve um relativo espriamento das ações,

GRÁFICO 13 - Transferências aos Municípios

Função: Urbanismo, RM e Não RM



Fonte: Portal da Transparência

alcançando 2.103

municípios,

todavia 43,7% do

total de recursos

foi destinado às

RMs. Quanto às

regiões, o Sudeste

captou 32,9%,

seguido do

Nordeste, com

29,8% e do Sul

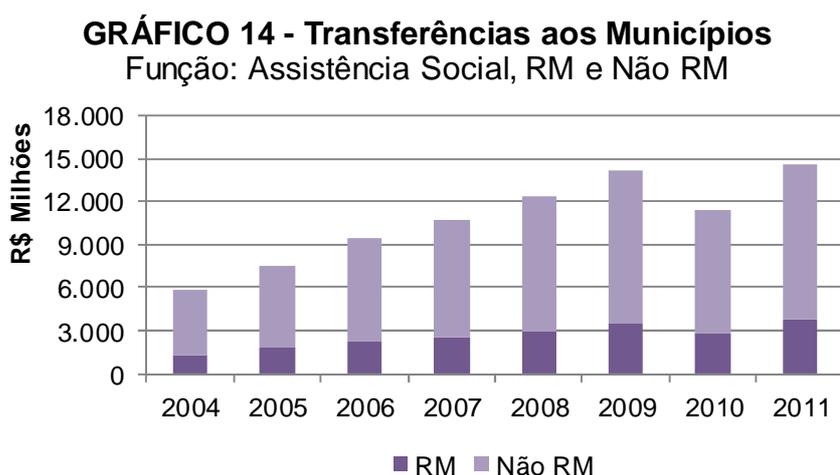
com 16,7%.

De forma resumida, constata-se que dos R\$ 12,6 bilhões transferidos para o Grupo I, R\$ 5,9 bilhões (ou 46,7%) foram destinados às regiões metropolitanas, o que representa um volume 20% superior à participação relativa da população. Tal fato permite afirmar que, no que tange às transferências feitas aos municípios, as funções “tipicamente urbanas” tem convergido para os aglomerados mais populosos – o que condiz com a orientação da PNDU.

O **Grupo II** foi designado como sendo aquele que reúne as chamadas “funções sociais provedoras de serviços e equipamentos públicos”. De modo geral, trata-se de áreas tradicionalmente desvinculadas das análises relativas ao desenvolvimento urbano, o que não significa que as funções sociais não afetem a rede urbana, pelo contrário. O conjunto de escolas, universidades, hospitais, bibliotecas, quadras esportivas, centros comunitários, entre outros equipamentos, geram impactos e atrativos no meio urbano tanto quanto conjuntos habitacionais ou sistemas de esgoto. Além de terem o atributo óbvio de promover uma rede de assistência social que influencia na formação do capital humano e nas condições gerais da força de trabalho, características também valorizadas no processo de migração de indivíduos e empresas, conforme descrito no Capítulo 1.

Este grupo soma o maior montante de recursos transferidos aos municípios, em especial, nas funções “saúde” e “assistência social”, nesta ordem. A “**Assistência Social**” tem peculiaridades em relação às demais e não se caracteriza, na essência dos recursos repassados, nem pelo provimento de serviços nem de equipamentos urbanos, uma vez que 88,8% dos R\$ 86,1 bilhões foram destinados, especificamente, às transferências diretas de renda às famílias em situação de pobreza (Bolsa Família). Trata-se de uma política assistencial universal e que tem como um dos seus efeitos indiretos esperados a possibilidade de reduzir as migrações motivadas pela pobreza extrema, influenciando, em alguma medida nos contingentes atraídos para as grandes aglomerações.

O Gráfico 14 evidencia a forte desconcentração dessa política em relação às RMs, sendo que as transferências do programa Bolsa Família alcançaram



Fonte: Portal da Transparência

Outras ações realizadas nesta função referem-se a serviços de proteção social, ações socioeducativas para crianças e adolescentes, construção de cisternas, instalação de núcleos de apoio (à família, ao idoso, à pessoa portadora de deficiência), aquisição de alimentos, apoio à instalação de restaurantes e cozinhas populares, dentre outras.

No caso da “**Cultura**”, sabe-se que, além de prover equipamentos públicos, o acesso aos bens culturais é uma atividade de características eminentemente urbanas. Embora as manifestações culturais existam em contextos variados, a formação de plateias está diretamente associada à existência de pequenas ou grandes aglomerações. Além disso, a oferta de equipamentos públicos, incluindo

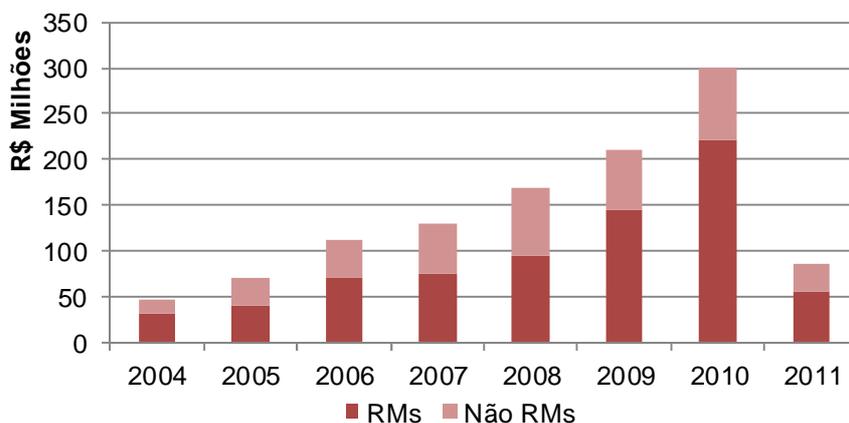
bibliotecas, espaços culturais, museus, bem como a realização de eventos e outras formas de usufruto são fenômenos que, embora não sejam considerados determinantes, participam nas decisões de investir (no caso de alguns tipos de empresas) e de migrar, seja para fins profissionais ou pessoais. Isto sem falar no cada vez mais debatido impacto da “economia da cultura” na organização das sociedades modernas – um segmento do qual dependem muitas cidades, em diversas partes do mundo.

A análise das transferências feitas nessa função indica que os recursos estão mais concentrados em ações de fomento a projetos culturais; instalação ou modernização de bibliotecas, museus, espaços culturais e “pontos de cultura”; preservação de bens e acervos de valor artístico, histórico e arqueológico; capacitação de artistas, técnicos e produtores; apoio à realização de eventos; proteção de bens históricos; elaboração de estudos e projetos, dentre outros.

Quanto ao destino dessas transferências, o Gráfico 15 mostra que as regiões metropolitanas selecionadas absorveram as maiores parcelas dos recursos,

correspondentes a cerca de R\$ 727,8 milhões ou 64,8%, na média do período, o que confirma a correlação entre a existência de aglomerados urbanos de grande porte e o investimento público em projetos culturais nessas localidades.

GRÁFICO 15 - Transferências aos Municípios
Função: Cultura, RM e Não RM



Fonte: Portal da Transparência

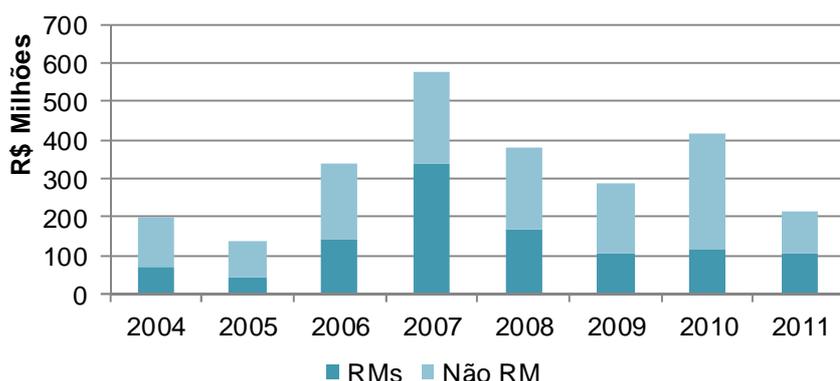
Destaca-se ainda que, regionalmente, esta função está fortemente concentrada na região Sudeste (53%), sendo que apenas os estados de São

Paulo e Rio de Janeiro absorveram mais de R\$ 500 milhões ou 45,3% do total transferido no período.

“**Desporto e Lazer**” também não figura tradicionalmente no escopo das chamadas “políticas de desenvolvimento urbano”, a despeito de ser tipicamente provedora de equipamentos públicos. As ações orçamentárias são destinadas basicamente à implantação, modernização e funcionamento de infraestrutura para esporte educacional, recreativo e de lazer; infraestrutura e gastos para realização dos jogos pan e para-pan-americanos (em 2007); participação de delegações em eventos internacionais; produção de material esportivo por comunidades carentes e em situação de vulnerabilidade social; capacitação; criação de centros tecnológicos para esportes de alto rendimento; promoção de eventos esportivos etc.

Diferentemente das outras funções vistas até agora, as transferências para “desporto e lazer” não demonstram uma tendência de crescimento dos valores transferidos, oscilando bastante no período, o que pode ser explicado, de um lado, pela inexistência de recursos públicos “carimbados” (ou seja, com destinação pré-estabelecida), e de outro, pela escassez de projetos nessa área, por parte dos municípios.

GRÁFICO 16 - Transferências aos Municípios
Função: Desporto e Lazer, RM e Não RM



Fonte: Portal da Transparência

Também a localização dos recursos variou entre municípios metropolitanos e não metropolitanos, registrando, por exemplo, 58,1% do montante

destinado às RMs em 2007 e 27,7% para as mesmas regiões em 2010. Ainda assim, na média do período, os municípios não metropolitanos receberam montantes um pouco maiores dos que os demais (57,3% do total).

No âmbito regional, novamente predomina a participação do Sudeste, com destaque para o Rio de Janeiro, que absorveu quase um quarto de todos os recursos destinados a esta função no período, devido à realização dos Jogos Pan-Americanos. Ainda assim, a distribuição regional é mais próxima da participação relativa da população.

Importante destacar que a realização da Copa de Mundo em 2014 deverá alterar esta configuração nos próximos anos, face à concentração de investimentos nas doze cidades-sede, todas capitais de estados, sendo três no Sudeste, duas no Sul, quatro no Nordeste, duas no Centro-Oeste e uma na região Norte. As arenas esportivas vêm acompanhadas, em sua grande maioria, de intervenções viárias, remoção de população, instalação de equipamentos e complexos de habitação, lazer e trabalho, com a consequente valorização imobiliária dos bairros onde estão sendo implantadas e seu entorno. Não está claro, entretanto, se e em que medida a política urbana vem participando desse processo, a fim de evitar a reprodução dos mesmos vícios de apropriação privada dos investimentos públicos. Ou se continuará sendo convocada apenas para remediar os efeitos deletérios gerados posteriormente.

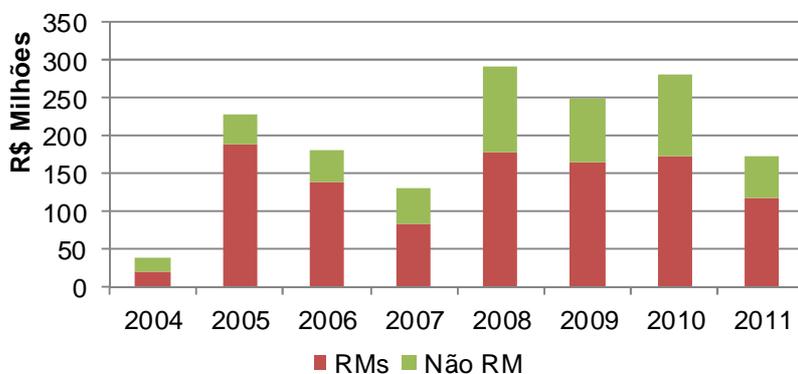
Também os Jogos Olímpicos de 2016, no Rio de Janeiro, acentuarão ainda mais a participação dessa cidade na composição dos investimentos e das transferências realizadas pelo governo federal neste tipo de atividade.

A mais incomum das funções ditas “sociais” e utilizadas na classificação da despesa pública chama-se “**Direitos de Cidadania**”, que costumava aparecer diluída em outras pastas. Esta função reúne, de forma genérica, ações de direitos humanos, incluindo proteção a mulheres, jovens e crianças em situação de violência e vulnerabilidade; documentação civil; assistência a presos e sua reintegração; apoio a refugiados; proteção a testemunhas; políticas para afrodescendentes, indígenas, idosos, deficientes e políticas afirmativas; capacitação nessas diferentes temáticas, entre outras intervenções.

Este subconjunto absorveu recursos da ordem de R\$ 1,5 bilhão no período,

dos quais mais de 50% foram destinados para projetos orientados para a juventude, sendo que apenas 491 municípios foram beneficiados com iniciativas relacionadas a essa função, dos quais

GRÁFICO 17 - Transferências a Municípios
Função: Direitos de Cidadania, RM e Não RM



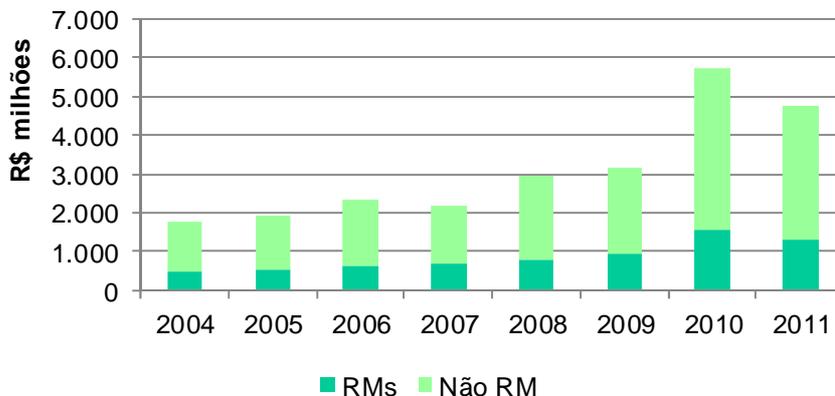
Fonte: Portal da Transparência

110 localizados nas regiões metropolitanas (que absorveram, na média, mais de 67% dos recursos). Regionalmente, o Sudeste captou a maior parcela, da ordem de 38%, seguido do Nordeste, com 28,7%, Centro-Oeste (16,6%), Norte (8,8%) e Sul (7,7%).

A análise da função “**Educação**” requereu um recorte diferenciado das demais, dada a participação desproporcional de Brasília nas transferências aos municípios. Do total de R\$ 50,1 bilhões transferidos no período, pouco mais de 50% foram destinados exclusivamente à capital federal, decorrente da obrigação legal de que a União proveja recursos nas áreas de segurança pública (polícias civil e militar e corpo de bombeiros), educação e saúde. Por motivos não identificados, tais valores não foram incluídos nas transferências aos estados (no caso, ao Distrito Federal) e sim aos municípios, distorcendo a leitura. Assim, excluída a capital federal, os resultados encontrados foram sintetizados no Gráfico 18.

Esta função envolve um grande número de ações relacionadas à oferta de Educação Básica, nos seus diferentes níveis e modalidades (educação do campo, educação de jovens e adultos, ensino médio, ensino fundamental, educação infantil), tais como: merenda escolar, ampliação da rede física, aquisição de equipamentos, material didático-pedagógico, transporte escolar, recursos transferidos diretamente às escolas, capacitação, bolsas etc. Há também recursos

GRÁFICO 18 - Transferências aos Municípios
Função: Educação, RM e Não RM - Sem Brasília



Fonte: Portal da Transparência

oferta da Educação Básica.

Das funções analisadas até este ponto, este é o segundo caso em que a participação das regiões metropolitanas é inferior a 30%, na média do período. Tal fato deve-se, sobretudo, às características dos recursos transferidos (alguns “carimbados”) e à capilaridade da rede de equipamentos públicos escolares, salientando que todos os municípios receberam recursos federais. Regionalmente, a distribuição das transferências reflete, em certa medida, a espacialização do número de matrículas, uma vez que muitos dos programas consideram como unidade de medida para o volume de transferências este indicador.

Depois dos “Encargos Especiais”, “**Saúde**” é a segunda função, dentre todas, que mais absorveu recursos oriundos das transferências aos municípios. A sua execução é feita de forma descentralizada e envolve um grande número de ações, tais como: procedimentos de média e alta complexidade; saúde da família; incentivos para ações de prevenção; assistência farmacêutica e insumos estratégicos; serviço de atendimento móvel de urgência (SAMU); vigilância sanitária; saneamento, drenagem e manejo de resíduos; atendimento hospitalar e ambulatorial; farmácias populares; qualificação profissional; controle de doenças; vacinação; pesquisas, dentre muitas outras.

destinados ao Ensino Superior e Profissional, porém em montantes inferiores, uma vez que as competências constitucionais dos estados e municípios concentram-se na

Quanto aos valores, a função absorveu mais de R\$ 175 bilhões no período, mantendo-se num patamar médio de R\$ 25 bilhões nos últimos cinco anos, dos quais cerca de 45% foram aplicados em municípios localizados nas regiões metropolitanas –

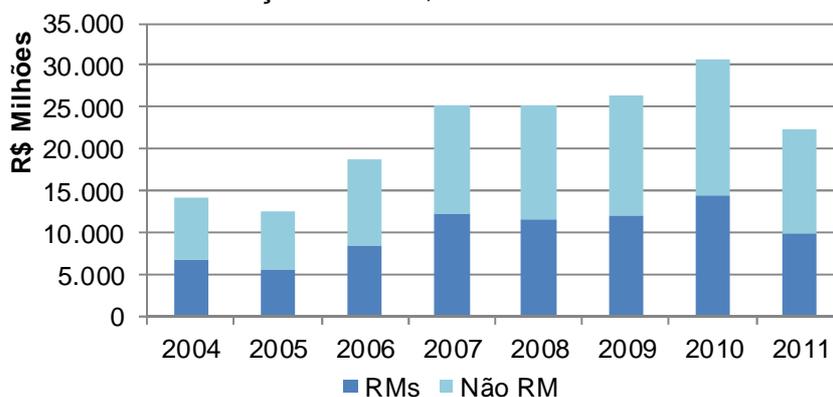
um montante significativo,

inclusive quando comparado à participação relativa da população. Ou seja, em termos

per capita, a função saúde tem canalizado mais

investimentos para as regiões metropolitanas do que para os municípios não metropolitanos.

GRÁFICO 19 - Transferências aos Municípios
Função: Saúde, RM e Não RM



Fonte: Portal da Transparência

Outro fato que merece destaque é que, apesar dos indicadores de saúde serem mais graves nas regiões Norte e Nordeste, predomina a participação do Sudeste, que absorveu 40% do volume total, o que pode ser explicado pela maior quantidade de equipamentos e de profissionais de saúde atuantes nessa região. Surpreende, novamente, o baixo percentual de recursos transferidos para a região Norte, a despeito das susceptibilidades da população amazônica (indígena, quilombola, ribeirinha etc).

Resumindo os resultados do Grupo II, constata-se que a distribuição de recursos entre as regiões metropolitanas e não metropolitanas diverge levemente do resultado do grupo anterior. Do total de R\$ 291,3 bilhões transferidos para todas as funções desse segundo grupo, R\$ 111,7 milhões (ou 38,3%) foram destinados às RMs, praticamente equiparando-se à participação relativa da população, que é de 38,9%. Tal aderência pode ser parcialmente explicada pelo caráter universal de alguns programas (em especial, de assistência social, educação e saúde) e seus critérios de alocação orçamentária.

O **Grupo III** envolve sete funções classificadas como “de estímulo à atividade econômica”. A rigor, trata-se de uma classificação bastante imprecisa, mas a nomenclatura utilizada reflete mais como o Estado vem atuando nessas áreas, ou seja, como fomentador do ambiente de negócios. Neste sentido, diferentemente dos grupos anteriores, as ações ora listadas não se distinguem especificamente pela oferta de serviços e equipamentos urbanos, embora tenham tal atributo em alguns casos, e sobretudo, interfiram em intensidades igualmente distintas na produção do espaço construído.

A primeira delas é “**Agricultura**”, que respondeu por quase R\$ 2,5 bilhões dos recursos transferidos aos municípios, no período. Este valor foi destinado a mais de 300 ações diferentes, incluindo projetos de apoio ao desenvolvimento agrário e a pequenos e médios produtores; modernização de instituições de pesquisa agropecuária; fortalecimento de cadeias produtivas; ações ligadas à pesca e aquicultura; capacitação de técnicos e produtores; infraestrutura de entrepostos; unidades de beneficiamento; perímetros de irrigação e sua gestão; prevenção e controle de doenças; fiscalização e inspeção; difusão de tecnologias, promoção; fomento, dentre outras. Percebe-se, portanto, que o Estado atua em funções exclusivas (regulação e fiscalização, por exemplo) e compartilhadas (fomento).

Previsivelmente, as ações ligadas à agricultura, embora não universais, são bastante capilarizadas e alcançaram 3.658 municípios, sendo que 87,7% dos recursos foram transferidos para os municípios não metropolitanos. O fato mais inusitado, entretanto, reside na distribuição regional dos recursos, uma vez que a região Sul absorveu 31,2% do total das transferências aos municípios, seguida pelo Sudeste, com 26% (o Nordeste ocupa a terceira posição, com 21,6%). Ou seja, os municípios não metropolitanos das regiões mais urbanizadas do país foram também aqueles que mais absorveram recursos destinados às atividades agrícolas. Isto porque, também de forma não surpreendente, algumas dessas municipalidades são importantes geradores de matéria-prima e produtos manufaturados e participam ativamente do agronegócio brasileiro, o que reafirma, em certa medida, a superação entre a dicotomia campo-cidade e a indissociabilidade entre as funções urbanas e não urbanas.

“Ciência e Tecnologia” é uma função com atributos essenciais para fomentar um ambiente de inovação e que, face às características da chamada “sociedade do conhecimento”, assume papel relevante na atração e formação de capital humano de alto nível. O setor terciário atua por meio da prestação de serviços, exigindo mão-de-obra cada vez mais qualificada e, embora possa cada vez mais prescindir de um lócus formal, tende a situar-se em cidades que facilitem e estimulem a produção de ideias e oportunizem o *network* social, acadêmico e científico. Convém ressaltar que, no Brasil, o Estado ainda responde pela maior parte dos investimentos em C&T, em diversos setores.

Da análise do orçamento fiscal, constata-se que esta é a função mais concentrada nas RMs, uma vez que quase três quartos dos R\$ 7 bilhões foram transferidos para apenas 136 municípios daquelas regiões, mantendo-se esta distribuição relativamente estável, em termos percentuais, durante todo o período. Somente as 14 capitais do universo sob análise captaram R\$ 3,8 bilhões. As principais ações implementadas referem-se a subvenções para projetos de desenvolvimento tecnológico, fomento a pesquisas e projetos; estímulo a empresas de base tecnológica; formação de recursos humanos, incluindo a concessão de bolsas; implantação de institutos de pesquisa etc.

Regionalmente, o resultado é previsível: 62,8% dos recursos foram transferidos para o Sudeste e 12,9% para o Sul, concentrando, as duas regiões, mais de 75% do montante.

A função **“Comércio e Serviços”** é facilmente associável ao desenvolvimento urbano, dadas as características do setor terciário e sua predominância (não restrita) no meio urbano. Não obstante, trata-se de um segmento no qual o Estado não costuma atuar como empreendedor, se não como facilitador do ambiente de negócios.

Neste sentido, convém explicitar que, no caso das transferências aos municípios incluídas nesta função, as ações estão, em sua maioria, vinculadas à política nacional de turismo. Tal classificação elucida a constatação de que, dos R\$ 5 bilhões transferidos, a esmagadora maioria está ligada a intervenções naquele setor, tais como: apoio a projetos de infraestrutura turística (R\$ 2,6

bilhões); promoção de eventos para divulgação do turismo interno (R\$ 910 milhões); modernização de infraestrutura aeroportuária; qualificação de profissionais para atuar no setor turístico; sinalização turística; elaboração de projetos de interesse turístico; adequação do patrimônio histórico para fins turísticos, dentre outras.

Quanto à distribuição no território nacional, trata-se de uma função relativamente capilarizada, alcançando 3.743 municípios e participações relativamente próximas entre as grandes regiões. No que tange às regiões metropolitanas, a participação destas é menor em todo o período e vem caindo sistematicamente. Neste caso, na média do período, apenas 27,9% do total foi revertido para as RMs.

A “**Gestão Ambiental**” encontra-se no rol de funções que envolvem uma gama diversificada de intervenções e que tem em comum o fato de que o seu alcance e impacto, via de regra, extrapolam os limites municipais. Talvez por isso os recursos transferidos aos municípios nesta função não tenham sido muito significativos, totalizando pouco mais de R\$ 1,3 bilhão. As ações orçamentárias de destaque referem-se às obras de infraestrutura hídrica; revitalização e recuperação do Rio São Francisco (incluindo obras de saneamento e controle de erosão, nos municípios abrangidos por aquela bacia); construção de barragens, adutoras e obras de contenção de enchentes; ações de combate à seca; apoio à criação e gestão de unidades de conservação; sistemas de gestão; capacitação; fomento, entre outras.

A região Nordeste absorveu 54,8% dos recursos destinados à esta função, notadamente, em razão das já mencionadas obras de integração do Rio São Francisco. O Sudeste ficou com 27,8% e a região Norte, a despeito dos enormes desafios ligados à gestão ambiental, foi a que menos absorveu recursos nesta função, respondendo por apenas 2% do total. Quanto ao recorte metropolitano, 30% dos recursos foram transferidos para os municípios localizados nas RMs.

A quinta função deste grupo é a “**Indústria**” que, a exemplo do “Comércio e Serviço”, não reflete em si o investimento do Estado no setor industrial, e sim uma política de incentivo e fomento às atividades produtivas. Tanto é assim que,

dentre todas as funções do Grupo III, esta foi a que menos absorveu recursos de transferências aos municípios, apenas R\$ 478 milhões entre 2004 e 2011, além de englobar um número reduzido de ações. Estas se concentram em projetos de controle metrológico; de desenvolvimento da Amazônia Ocidental e Distrito Industrial de Manaus; de apoio a médias, pequenas e microempresas, além de incubadoras de empresas e arranjos produtivos locais; estudos e pesquisas de mercado; capacitação, dentre outras.

Quanto à distribuição dos recursos, as RMs ficaram com quase 58% do total e, regionalmente, trata-se do primeiro e único caso em que a região Norte captou a maior parcela, da ordem de 48,7%, em virtude dos investimentos feitos no polo industrial de Manaus e na Zona de Livre Comércio de Macapá e Santana.

A exemplo da “Agricultura”, a função “**Organização Agrária**” não costuma aparecer em análises relacionadas ao processo de desenvolvimento urbano embora, como foi visto no Capítulo 2, a ausência histórica de uma política fundiária eficiente foi também um fator de influência para a configuração da rede urbana atual. Dos R\$ 4,1 bilhões destinados a esta função, mais de 80% convergiram para apenas sete tipos de iniciativas, a saber: i) projetos de infraestrutura e serviços em territórios rurais; ii) implantação de assentamentos rurais (incluindo infraestrutura básica e projetos de emancipação); iii) contribuição ao Fundo Garantia Safra; iv) fomento à assistência técnica e capacitação de assentados e agricultores familiares; v) fomento a cooperativas e associações; vi) capacitação de agentes de desenvolvimento; e vii) fomento a projetos de diversificação econômica.

Como também é previsível, menos de um quarto dos recursos (23,8%) foi transferido para as regiões metropolitanas porém, diferentemente da “Agricultura”, a região Nordeste captou a maior parcela, 46,2% do total, e o restante foi distribuído de forma relativamente equitativa entre as demais regiões.

Por fim, a última função deste grupo é denominada “**Trabalho**” e reúne políticas públicas voltadas para orientação e qualificação profissional; intermediação de mão-de-obra; habilitação ao seguro-desemprego; economia solidária; primeiro emprego; apoio a cooperativas e arranjos produtivos locais etc.

A função é bastante concentrada e envolveu volumes reduzidos de recursos, tendo alcançado apenas 743 municípios e somado R\$ 1,6 bilhão, dos quais 65% foram para as regiões metropolitanas. Regionalmente, o Sudeste captou 48,3% dos recursos e o Nordeste, 18%, quase o mesmo percentual do Centro-Oeste (17,7%). O Sul absorveu 10,3% e o Norte, novamente, percebeu a menor fatia (5,6%).

A soma de todos os valores transferidos pelas funções deste terceiro grupo totaliza R\$ 22,2 bilhões, dos quais R\$ 9,6 bilhões (43,6%) foram para as regiões metropolitanas e o restante para os municípios não metropolitanos, equiparando-se em termos percentuais, à participação das funções do Grupo I, com ligeiro acréscimo em relação à população relativa.

O **Grupo IV** aborda as funções chamadas de “Macroestruturais” e que, embora impliquem na oferta de bens e serviços públicos, distinguem-se do Grupo II pela característica das intervenções que são, de modo geral, pontuais e a competência por sua provisão é dos estados ou da União – em tese, fora do escopo desta seção. Ademais, os recursos transferidos aos municípios para esta finalidade representam uma parcela pouco significativa do montante analisado, R\$ 6,5 bilhões no período. Merece um comentário específico apenas a função “**Segurança Pública**”, que além de ser típica do Estado moderno, nem sempre é contemplada em trabalhos dedicados ao processo de desenvolvimento urbano, em que pese a relevância da “violência urbana” no rol de atributos da “crise urbana”. O que não quer dizer, obviamente, que não exista violência no campo, mas suas características são distintas e os mecanismos de repressão, idem.

As políticas de combate à violência nas áreas urbanas vêm acompanhadas, em muitos casos, da implantação de equipamentos públicos (como postos de segurança e delegacias) e, mais recentemente, de intervenções urbanas mais estruturais, como as que estão sendo feitas nos projetos de “polícia pacificadora” realizados nas favelas do Rio de Janeiro (a exemplo do Teleférico do Morro do Alemão). Depois de séculos de visão compartimentalizada acerca da “cidade informal” e do papel da urbanização como fator de segurança (ou

insegurança), constatam-se os primeiros movimentos “conciliatórios”, mas ainda tímidos, entre essas dimensões.

Há outro componente que caracteriza esta função, no caso dos municípios, que são os recursos destinados à defesa civil, orientados, por exemplo, às obras preventivas de desastres ou recuperação de danos; apoio à implementação de políticas sociais e de segurança cidadã; fortalecimento das instituições de segurança pública; reaparelhamento e modernização dos órgãos de segurança; sistemas informatizados de prevenção; capacitação etc.

Na média, as RMs receberam em torno de 37% do total de R\$ 2,8 bilhões transferidos no período. Em que pese a concentração da violência nos núcleos urbanos de grande porte, tal fato não chega a surpreender, dada a competência limitada dos municípios nesta matéria.

Regionalmente, constata-se que a região Sul absorveu 21,2% do total – bem acima da sua participação populacional relativa e o Sudeste (30,7%), como já era esperado, acumulou a maior fatia. Na outra ponta, a participação da região Norte (3,9%) é desproporcionalmente reduzida, sem explicações evidentes sobre as possíveis razões.

Por fim, no caso da função “**Transporte**”, conforme já mencionado, também ela raramente consta da leitura dos gastos públicos relacionados ao processo de desenvolvimento urbano, o que não deixa de ser paradoxal, dado o caráter transformador que os meios de transporte podem produzir em determinadas localidades, seja nas modalidades rodoviária, ferroviária, hidroviária ou aérea. É sabido, entretanto, que os municípios muito raramente participam desta função em virtude da competência técnica necessária e, principalmente, da natureza intermunicipal das intervenções, notadamente em um contexto em que os consórcios e outras formas de cooperação entre os municípios ainda são pontuais.

Da análise orçamentária, constata-se que o governo federal transferiu diretamente para os municípios, entre 2004 e 2011, pouco mais de R\$ 154 milhões destinados a intervenções pontuais, tais como: adequação de acessos e

travessias urbanas; construção de trechos rodoviários, contornos e anéis viários; pátios ferroviários; terminais fluviais, dentre outros. Não é um montante significativo quando comparado ao total aplicado diretamente pelo governo central nesta função, conforme demonstrado na seção relativa ao PAC.

Em síntese: as funções macroestruturais são partes importantes da dinâmica de expulsão e atratividade de determinadas regiões, mas o recorte municipal não reflete satisfatoriamente a provisão desses bens e a espacialização é igualmente limitada pelo regime de competências federativas.

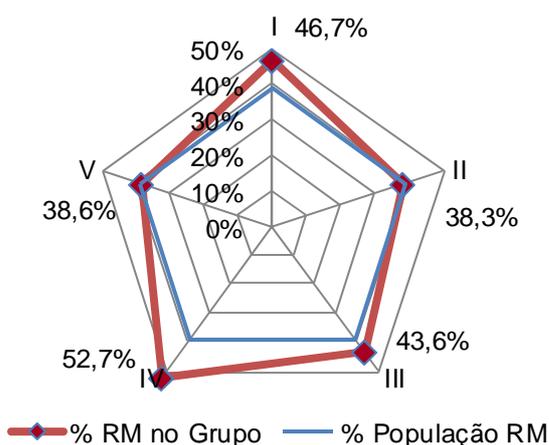
Por fim, o **Grupo V** reúne as atividades burocráticas e ligadas ao funcionamento da máquina pública, sendo o impacto sobre o espaço construído menos evidente. Por este motivo, as funções “Administração”, “Defesa Nacional”, “Essencial à Justiça”, “Judiciária”, “Legislativa”, “Previdência Social” e “Relações Internacionais” não foram desagregadas e serão apenas rapidamente mencionadas.

No período, essas sete funções foram responsáveis pelo repasse de R\$ 2,4 bilhões para os municípios, sendo que o maior percentual foi dedicado à Administração (49,5%), seguido de ações de Defesa Nacional (35,9%) e os outros R\$ 361 milhões distribuídos entre as demais funções. Especialmente, a maior parte dos recursos (61%) foi destinada aos municípios não metropolitanos, mas novamente percebe-se certa coincidência entre o percentual transferido e a participação populacional relativa de cada subgrupo (metropolitano e não metropolitano).

Regionalmente, a absorção, pela região Norte, de 28% do total pode ser explicada pelas ações de Defesa Nacional, destinadas especialmente aos municípios em faixas de fronteira (R\$ 123 milhões) e incluídos na Calha Norte dos rios Solimões e Amazonas – fora das RMs. Ainda assim, o percentual revertido para o Sudeste (36%) predomina, em função, sobretudo, das transferências destinadas aos “serviços de radiodifusão de programas culturais e educacionais” (R\$ 358 milhões) e de “apoio financeiro à Fundação Getúlio Vargas” (R\$ 199,4 milhões), localizados no Rio de Janeiro, que absorveram juntos 28,3% do montante.

Resumindo o desempenho de cada Grupo, constata-se que a transferência de recursos para as regiões metropolitanas foi, na média de todas as funções, da ordem de 39,3%, com variações significativas entre os grupos. O Gráfico 20 resume o resultado de cada grupo de função. Ele é formado por cinco vértices e o mesmo número de eixos concêntricos. Os primeiros indicam os grupos de funções e os últimos, o percentual de recursos transferidos para os municípios metropolitanos, de 0% a 50%. Assim, em cada vértice, quanto mais próximo da borda externa, maior o percentual de recursos transferidos para as RMs no respectivo grupo. O pentágono interno indica a participação relativa da população metropolitana.

GRÁFICO 20 - Grupos de Funções
% de recursos destinados às RMs



Fonte: Elaborado pela autora.

O Gráfico 20 ilustra, portanto, que em todos os casos o percentual de recursos transferidos para as RMs foi praticamente igual ou superior ao contingente populacional que, como já havia sido mencionado,

corresponde a 38,9% do total da população brasileira. A média entre os grupos é ligeiramente superior a este percentual (39,3%), o que sugere, de um lado, que o Estado brasileiro vem conseguindo realizar, em certa medida, o princípio da equidade na distribuição dos recursos públicos, uma vez que o percentual transferido aos entes municipais metropolitanos apresenta elevada aderência à participação relativa da respectiva população.

Todavia, considerando os argumentos apresentados na introdução deste trabalho, se a lógica do quantitativo populacional prevalecer sobre outros critérios de justiça social, incluindo a redução das desigualdades (de renda, de escolaridade, de acesso a bens públicos, do direito à moradia, de saúde e

sanidade, de segurança, dentre outros), a tendência é de que sejam mantidas ou acentuadas as distâncias hoje existentes, tanto entre as grandes regiões quanto entre os espaços metropolitanos e não metropolitanos. Quanto mais pessoas se concentrarem nessas regiões, maiores serão as transferências recebidas, alimentando um ciclo que é ao mesmo tempo virtuoso (pois reparte partes “iguais” entre cada cidadão) e vicioso (pois não compensa as desigualdades históricas nem aponta uma mudança substantiva do *status quo*).

Ademais, analisados grupo a grupo, constata-se que o Grupo II desequilibra a média final, face às políticas universais das áreas de Educação, Assistência Social e Saúde e ao montante de recursos envolvidos nesse grupo (86,8% do total do Grupo de Funções). Ainda assim, ele se equipara à participação relativa da população, assim como o Grupo V, mas nos outros três grupos a participação dos municípios metropolitanos é superior – inclusive no caso das funções “tipicamente urbanas”.

Outra questão que merece ser avaliada é que, se forem considerados também os fatores de atratividade identificados no Capítulo 1, no caso das funções desse Grupo I, a reversão de mais de 46% do total de recursos federais para apenas 355 municípios metropolitanos indica que é pouco provável que a política de desenvolvimento urbano resulte em um modelo menos concentrador do que o vigente.

Tal fato é relativizado, entretanto, quando incluídos na análise os “Encargos Especiais” com as demais funções. Somados os dois conjuntos (Encargos e Outras Funções) e analisada a distribuição espacial, constata-se que dos R\$ 791,1 bilhões transferidos aos municípios no período, 27,5% foram destinados às regiões metropolitanas, o que evidencia o caráter redistributivo dos dispositivos legais, mas assinalam também a baixa capacidade dos municípios não metropolitanos de absorver outros tipos de transferências, em especial, as voluntárias.

Há inúmeros trabalhos dedicados a investigar as características das transferências governamentais e o assunto é mais complexo do que o resultado alcançado no exercício anterior. Mendes et al (2008), por exemplo, ressaltam que

as “transferências incondicionais redistributivas” (cujos exemplos clássicos, segundo os autores, são o FPM e o FPE), atuam fortemente na redistribuição regional, na redução do “hiato fiscal” e na ampliação da autonomia dos entes receptores. Por outro lado, “tendem a ter baixa *accountability*, na medida em que as populações dos estados e municípios desvinculam a origem dos recursos do esforço tributário próprio” (MENDES et al, 2008, p. 17). E, segundo os mesmos autores,

No que diz respeito aos incentivos à gestão eficiente e à responsabilidade fiscal, há robusta evidência na literatura de que as transferências incondicionais têm impacto negativo, pois estimulam a expansão mais que proporcional do gasto do ente público receptor (*flypaper effect*), a deterioração da qualidade desse gasto e desestimulam a arrecadação tributária local. (MENDES et al, 2008, pp. 17-18, grifo no original)

Também não foram mencionadas as transferências “naturais” de recursos entre regiões, face às características dos estados produtores e consumidores, as distorções da política tributária e do sistema financeiro. Estudo produzido por Alves e Vicente Jr. (2010), também para citar um exemplo, demonstra que

O Nordeste vem historicamente transferindo recursos financeiros para as regiões mais desenvolvidas do Brasil através da intermediação financeira.

(...) A ironia, ou a verdade dos fatos, é que as regiões mais pobres do País (Norte e Nordeste) estão transferindo seus recursos para financiar o desenvolvimento das regiões mais ricas (Sudeste e Centro-Oeste), através do funcionamento da atividade bancária comercial. (ALVES e VICENTE JR., 2010, pp. 3-4)

Adicionalmente, e conforme mencionado, também não foram considerados os investimentos e transferências feitos pelos estados aos municípios, o que certamente também faz uma grande diferença na contabilidade municipal, tendo em vista a importância de algumas unidades federativas na composição do PIB brasileiro.

De todo, é possível concluir, nesta seção, que no caso das transferências voluntárias, há de fato uma tendência de concentração dos recursos para as

regiões metropolitanas, cuja influência nas desigualdades municipais é minimizada pelas transferências constitucionais e legais.

A despeito das limitações, já apontadas, da análise orçamentária como indicativo suficiente da intervenção estatal no meio urbano, os dados permitem identificar movimentos que muito raramente surgem nos estudos de caso ou das análises mais orientadas para a caracterização da crise urbana.

Considerações Finais

A produção acadêmica nem sempre produz soluções para os problemas investigados – o que enseja variadas críticas sobre a relevância do seu conteúdo. Todavia, o que raras vezes é reconhecido é que o principal compromisso da pesquisa científica é produzir conhecimento, que pode vir pela via da interpretação, do questionamento, da comparação, da proposição ou de outras formas de análise. Sua contribuição surge dos olhares e recortes que são lançados sobre a dinâmica social, incluindo os eventos que são muitas vezes naturalizados e encarados sob uma ótica estritamente utilitarista e operacional – como não raramente ocorre com a temática do desenvolvimento urbano.

A ideia de que havia um “ciclo vicioso” no modelo de desenvolvimento urbano brasileiro surgiu primeiro como intuição, mas encontrou, ao longo da pesquisa, mais evidências do que oposições quanto à sua consistência. Faltava, entretanto, entender a lógica subjacente ao processo concentrador e esta emergiu da compreensão do quanto a agenda governamental, no Brasil, é estruturalmente organizada em torno da matriz econômica e do quanto esta resiste em admitir e considerar o seu impacto sobre o espaço natural e construído. É certo que esta constatação explica apenas uma parte do fenômeno mas, no caso brasileiro, esta parece ser uma parte realmente importante.

Inicialmente, buscou-se evidenciar, a partir de uma abordagem mais teórica, que fatores engendram o processo de concentração urbana ou o que faz com que cidades que partiram de condições econômicas e sociais relativamente próximas vivenciem realidades tão distintas em termos de padrões de qualidade de vida para as suas populações. Foram exemplificadas ali algumas das enormes disparidades que caracterizam a rede urbana brasileira e o papel que diferentes fatores (incluindo as infraestruturas urbanas, o capital social e os gastos públicos orientados para a proteção social) exercem na atração de pessoas e empresas. Foram também apontados alguns elementos que, ontem e hoje, tem exercidos papel relevante no desenvolvimento das cidades, mas o enfoque escolhido não permitiu distinguir como se chegou à configuração atual.

Para suprir esta lacuna, foram destacados episódios do contexto político e institucional que, ao longo do século XX, modificaram de forma profunda a rede urbana brasileira. A partir daquela investigação foi possível entender melhor o quanto as decisões políticas e econômicas adotadas em momentos específicos, e reeditadas ou modificadas durante décadas, moldaram as características da crise urbana atual. E o quanto as escolhas atuais, muitas tecnicamente justificadas, fatalmente afetarão a configuração futura das cidades brasileiras, resultando num cenário que desponta ao mesmo tempo desolador e desafiador.

Já na parte que tratou especificamente da espacialização dos investimentos federais, foi possível constatar que:

- i) no que tange ao Ministério das Cidades (Parte I, item a), só foi possível localizar, no nível dos municípios, os recursos transferidos por meio de convênios, os quais evidenciam que 62,2% dos R\$ 18 bilhões foram destinados às regiões metropolitanas. Tal fato ilustra uma aderência rara entre a política pública concebida e implementada, já que a PNDU aponta claramente a priorização pelas RMs;
- ii) no caso do Programa de Aceleração do Crescimento-PAC (Parte I, item b), também não foi possível identificar a localização das obras utilizando o recorte municipal, mas constatou-se a importância do Ministério das Cidades como o segundo principal executor do programa, entre os órgãos da administração direta, participando ativamente dos eixos “Cidade Melhor” e “Minha Casa, Minha Vida”. Aquela seção ilustrou ainda o quanto esta vinculação tende a conduzir as políticas urbanas mais no sentido da dinamização econômica do que da produção de cidades melhores. O “boom” imobiliário dos últimos anos e a sobrecarga de veículos nas ruas e avenidas das grandes cidades parecem corroborar esta assertiva;
- iii) ainda sobre o PAC, constata-se que 56,6% dos financiamentos habitacionais – que corresponderam a 35% do total executado pelo PAC 1 e 36,7% do total executado pelo PAC 2 em 2011 – foram destinados à região Sudeste, volume superior à demanda caracterizada e que, não

surpreendentemente, pode gerar novos fatores de atratividade para aquela região;

- iv) no caso do total das transferências feitas aos municípios (Parte II) – que somam R\$ 791,1 bilhões de 2004 a 2011 – os “Encargos Especiais” (item a), que incluem o Fundo de Participação dos Municípios, apresentam características claramente redistributivas, dado que 80% dos R\$ 430 bilhões foram destinados aos municípios não metropolitanos;
- v) no caso das demais funções (Parte II, item b), que somam R\$ 335,3 bilhões (excluído o montante destinado à “Educação” para Brasília), os montantes transferidos para os municípios metropolitanos superam a participação relativa da população nas seguintes funções: “Habitação”, “Saneamento”, “Urbanismo”, “Cultura”, “Desporto e Lazer”, “Direitos de Cidadania”, “Saúde”, “Ciência e Tecnologia”, “Indústria”, “Trabalho”, “Comunicações”, “Transportes” e “Administração”. Juntas, essas funções somaram R\$ 207,1 bilhões, dos quais R\$ 99,2 bilhões – ou 47,9% – foram destinados às RMs – percentual superior à participação relativa da população residente nos municípios metropolitanos;
- vi) ainda sobre as demais funções, a participação dos municípios não metropolitanos foi superior no caso de algumas políticas universais (como “Assistência Social” e “Educação”), políticas para as áreas rurais ou de gestão de recursos naturais (que envolvem “Agricultura”, “Gestão Ambiental” e “Organização Agrária”), além de “Comércio e Serviços”, “Segurança Pública”, “Energia”, “Defesa Nacional” e “Outras funções”. Neste caso, essas dez funções somam R\$ 128,2 bilhões, dos quais apenas R\$ 32,5 bilhões – ou 25,3% – foram destinados às RMs.

Percebe-se, de modo geral, que os recursos orientados para o provimento de algumas infraestruturas urbanas tem convergido de forma predominante para as regiões metropolitanas, numa relação mais ou menos proporcional ao contingente populacional e francamente desproporcional ao quantitativo de municípios. E que o impacto desses investimentos é atenuado pelas transferências constitucionais e legais as quais, por sua natureza, permitem

essencialmente manter o aparelho estatal e certas funções sociais obrigatórias em milhares de municípios, mas raras vezes conseguem produzir mudanças substantivas no padrão de urbanização.

É certo que a execução de uma política pública com as características da política urbana envolve muito mais do que a transferência de recursos e se apoia num conjunto tão amplo de variáveis que a solução dos problemas mais críticos demanda um esforço que não pode ser simplificado. Os dilemas e desafios apresentados ao longo do texto permitiram vislumbrar, ainda que parcialmente, a complexidade dos processos ligados ao desenvolvimento urbano e as dúvidas que ainda persistem quanto ao seu tratamento enquanto política federal.

Neste sentido, considerando as questões apresentadas ao longo do texto, o que se pode esperar de uma política nacional de desenvolvimento urbano? Como supor, no cenário atual, um modelo de intervenção federal na rede urbana que não seja sempre determinado pela matriz econômica, mas suficientemente articulado com outras políticas públicas, a ponto de preservar a autonomia de cada ente federado e de cada área de conhecimento e, ao mesmo tempo, sensibiliza-las para a dimensão espacial das suas intervenções? Não há respostas simples e nem indicativos de que tal “conjugação de fatores” seja viável no cenário político atual.

A despeito das profundas dificuldades em modificar os arranjos e mecanismos do Estado, este trabalho buscou ilustrar, entre outros aspectos, que antes de ser um evento espontâneo e alheio à capacidade de intervenção governamental, a configuração da rede urbana brasileira é consequência também de ações deliberadas promovidas pelo poder público ao longo de décadas, de forma articulada ou não. O Estado possui plenas condições de interferir na configuração da rede urbana e o faz sistematicamente, embora raramente avalie os “efeitos colaterais” das diversas políticas públicas, uma vez que a dimensão espacial é frequentemente ignorada e a política de desenvolvimento urbano, por si mesma, tem tido escasso poder de influência sobre este processo.

A rigor, muitos ministérios converteram-se em instâncias planejadoras e os produtos elaborados pela pasta titular (atualmente, o Ministério do Planejamento,

Orçamento e Gestão) figuram apenas como mais um dentre tantos planos. Como discutido no Capítulo 1, esta *overdose* de planos e projetos não é necessariamente ruim se forem considerados os diagnósticos que lhes dão sustentação – e a preocupação em entender e incorporar a dimensão espacial nas diferentes leituras. O que preocupa, entretanto, é que a fragmentação das análises pode resultar em “mais do mesmo”, ou seja, em uma atuação setorial desvinculada de um projeto de mudança já que, sozinha, cada pasta pode menos do que atuando de forma coordenada. A execução da PNDU, por exemplo, não parece dialogar com nenhum desses recortes, e dir-se-ia estar quase alheia e descomprometida com essa discussão, vinculada apenas ao pragmatismo da agenda econômica e política. Talvez por isso, mantenham-se as ambiguidades institucionais da política urbana, com diversos órgãos sobrepondo, de forma quase sempre desconectada, as suas intervenções no meio urbano e o descolamento evidente dos debates sobre desenvolvimento urbano e regional.

Perceber a política urbana de forma compreensiva, como a PNDU reconhece e anuncia, não assegura o seu tratamento enquanto tal se os mecanismos de intervenção preservam a ótica setorial. É preocupante constatar o nível de desarticulação das políticas urbanas com outras políticas públicas, em especial, as sociais. Uma eventual integração não significa submeter umas às outras e retroceder ao momento em que os planejadores urbanos se preocupavam com todos os detalhes da vida pública e privada dos indivíduos. Significa incorporar, no desenho e na implementação das diversas políticas, uma análise do impacto local e regional ou induzi-las a realizar um projeto integrador e transformador – em especial, se for considerada toda a tecnologia hoje disponível para monitorar os diferentes espaços.

Retoma-se, entretanto, a necessidade de definir o sentido da ação pública, sob o risco de reduzir-se drasticamente a capacidade do Estado brasileiro de promover mudanças estruturais e substantivas na sua rede urbana. E talvez resida neste ponto a principal dificuldade de articular uma política nacional de desenvolvimento urbano, já que qualquer **projeto nacional** pressupõe disputas e arranjos políticos cujo “custo político” nem sempre compensa, no mercado eleitoral, os necessários desgastes. A literatura dedicada a entender a luta de

poder travada no interior da máquina pública foi apenas superficialmente tratada neste trabalho, dado o escopo definido para a pesquisa, mas há uma gama de estudos que ajudam a entender outros elementos atuantes – e determinantes – na produção do espaço construído.

Outra questão que merece destaque é que a busca pela justiça social, pela via da “justiça urbana”, não sugere uma “homogeneização” da rede urbana brasileira, mas de tratar os diferentes como diferentes, distribuindo melhor os bens e serviços públicos, independentemente da participação populacional relativa ou da contribuição tributária das municipalidades. Para assegurar a “cesta republicana” a cada brasileiro é necessário repensar o tratamento relativamente uniforme dado aos municípios, em diversos sentidos, desde os procedimentos para acessar os recursos federais (uma vez que os níveis de desenvolvimento institucional são bastante distintos), das responsabilidades e competências, dos limites de endividamento e, obviamente, de uma preocupação espacial que supere a leitura segmentada. Pensar as cidades brasileiras colocando no mesmo conjunto São Paulo e Miguel Leão (PI), com seus 11,2 milhões e 1,2 mil habitantes, respectivamente, seguramente resultará em políticas inadequadas para um ou para os dois municípios. As classificações propostas pela PNDR ou pelo próprio Planhab (para citar apenas dois exemplos), em que pese o rigor metodológico e a originalidade das categorias definidas, aparentemente não introduziram mudanças no marco legal, funcionando apenas como “critérios de classificação e priorização” adotados por cada ministério – quando poderiam ter inspirado **reformas institucionais** mais profundas.

Merece destaque também o fato de que, embora situada no contexto do governo militar, a “falsa dicotomia” identificada por Cintra e Haddad (1978, p. 195-197) entre populismo e eficiência parece se aplicar ainda ao contexto atual, fazendo com que o argumento “racional” sempre prevaleça – inclusive em relação ao bom senso. Não se pretende exaltar, evidentemente, as vantagens do clientelismo ou da “irracionalidade”, mas a ideia de que o princípio da equidade será realizado pela distribuição *per capita* mais ou menos uniforme dos recursos públicos ignora os déficits históricos e a heterogeneidade institucional vigente. Não é o montante per capita que determina a equidade, mas a oportunidade de

acesso a bens e serviços e a qualidade destes, o que pode ser mensurado por outros tipos de variáveis. E a equalização desta conta, em algum momento, exigirá um desequilíbrio “contábil” entre os que podem mais, em favor dos que podem menos.

Um terceiro aspecto a ser ressaltado é que os resultados alcançados pela PNDU tenderão a ser limitados enquanto ela estiver atrelada à lógica econômica e não de **direitos sociais**. Não se trata apenas de oferecer moradia, mas de proporcionar condições de urbanidade adequadas, o que significa, por exemplo, não ter que consumir quatro horas diárias no trânsito entre a residência e o trabalho. Ou usufruir de melhores condições de segurança e habitabilidade; acessar serviços urbanos de qualidade, dentre tantos outros exemplos possíveis.

A rigor, por lidar com os problemas urbanos locais, a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano tende a se caracterizar mais como política mitigadora do que estruturadora, pois se debruça mais sobre os efeitos do que sobre as possíveis causas dos problemas. A agenda urbana parece mais impregnada pelo pragmatismo da agenda econômica do que pelo compromisso de promover justiça social.

Neste sentido, parte das análises produzidas neste trabalho induzem à desconfortável sensação de que os comentários de Francisconi e Souza, também anunciados em meados dos anos 70, continuam atuais e que a interpretação sobre os problemas e possíveis soluções para enfrentar os desafios do desenvolvimento urbano no Brasil não mudaram muito nos últimos anos, face à “atuação muito mais passiva e marginal do que ativa e integrada no processo de desenvolvimento nacional” (FRANCISCONI & SOUZA, 1976, p. 21). Sob esta perspectiva, um fato que não deve passar despercebido são os investimentos ligados à matriz energética não-renovável, como os do pré-sal, que tendem a localizar-se nas regiões litorâneas ou próximas a estas, onde historicamente se concentraram os principais núcleos urbanos do país.

Outra reflexão importante refere-se ao **recorte metropolitano**. O país vem passando por mudanças muito significativas nos últimos anos, mas o desafio da metropolização continua carecendo de um novo modelo – ou da implementação

efetiva dos arranjos já pensados, como os consórcios municipais. O conceito de “região metropolitana” está desgastado não só porque esteve vinculado a um modelo centralizador, mas porque parece cada vez mais distante a possibilidade de que prefeitos e governadores (e seus partidos) se disponham a delegar a uma instância supraestadual parte do seu poder e da sua agenda política.

Conclui-se, portanto, que a política de desenvolvimento urbano brasileira ainda demanda um longo debate acerca do seu escopo e do seu alcance. Trata-se, entretanto, de um debate irrecusável, pois se não é a PNDU que discutirá as múltiplas dimensões do urbano, qual política pública o fará? E se a política de desenvolvimento urbano se debruça sobre aspectos setoriais e desconsidera outras “políticas públicas espaciais” (para usar uma expressão de Steinberger, 2006, p. 20), como articular toda a rede urbana brasileira? E quando as “políticas sociais” afetam diretamente o ambiente urbano? E quando as políticas “relacionadas ao ambiente urbano” interferem nas políticas sociais? Não estariam os equipamentos públicos (escolas, postos de saúde, bibliotecas, quadras esportivas) relacionados ao “ambiente urbano”? E os benefícios de bem estar social, não estimulam a movimentação de pessoas sobre o território nacional e modificam a configuração da rede urbana? E as interferências que os municípios conjugados ou próximos geram uns em relação aos outros? E os desequilíbrios regionais?

Muitas perguntas continuam sem resposta e, aparentemente, assim permanecerão nos próximos anos. A criação do Ministério das Cidades e todo o aparato legal que o sucedeu representou um avanço no tratamento e na execução da política urbana no Brasil – ainda que elas continuem reproduzindo um modelo com evidentes sinais de inadequação. As cidades brasileiras requerem intervenções mais profundas, seja para assegurar a necessária mobilidade, seja para dotá-las de uma rede de equipamentos e serviços que promovam espaços públicos de qualidade e reduzam as imensas desigualdades que caracterizam a sociedade brasileira e sua rede urbana.

Referências

- ABRÚCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, pp. 41-67, Junho/ 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100005>. Acesso em: 21 jan. 2012.
- AGUIRRE, B. M. P. e SADDI, F. da C. Uma alternativa de interpretação do II PND. *Revista de Economia Política*, vol. 17, nº 4 (68), pp. 78-98, outubro-novembro/1997. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/68-4.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2011.
- ALMEIDA, P. R. de. A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica. In: GIACOMONI, J. e PAGNUSSAT, J. L. (orgs.). *Planejamento e orçamento governamental*. Brasília: ENAP, 2006. Coletânea, vol. 1, cap. III, pp. 193-228. Disponível em: <http://www.ena.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2847>. Acesso em: 09 jun. 2012.
- ALVES, F. F e VICENTE JR., A. S. A intermediação financeira e a transferência de recursos entre regiões. **Informe Macroeconomia, Indústria e Serviços**, Banco do Nordeste do Brasil, Escritório Técnico de Estudos Econômicos. Fortaleza, n. 11, maio/ 2010. Disponível em: <http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/etene/etene/docs/iis_transferencia_recursos_intermediacao_financeira.pdf>. Acesso em: 07 jun. 2012.
- ANDRADE, L. A. G. de. *Política urbana no Brasil: o paradigma, a organização e a política*. Departamento de Ciência Política, UFMG, 1975. Disponível em: <http://www.cebrap.org.br/v2/files/upload/biblioteca_virtual/politica_urbana_no_brasil.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2012.
- ARRETCHE, M. Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51, pp.7-9, fevereiro/ 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092003000100001&script=sci_arttext>. Acesso em: 15 out. 2011.
- BALÁN, J. Urbanização, migrações internas e desenvolvimento regional: notas para discussão, 1973. In: MOURA, H. A de. (coord.). *Migração Interna: textos selecionados*. Fortaleza: BNB, Etene, 1980.
- BARBOSA, N. e SOUZA, J. A. P. de. A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. In: SADER, E. e GARCIA, M. A. (orgs.). *Brasil: entre o Passado e o Futuro*. São Paulo: Boitempo, 2010. Disponível em: <<http://nodoctruments.files.wordpress.com/2010/03/barbosa-nelson-souza-jose-antonio-pereira-de-a-inflexao-do-governo-lula-politica-economica-crescimento-e-distribuicao-de-renda.pdf>>. Acesso em: 29 jan. 2012.

BENEVIDES, M. V. *Governo Kubitschek: (Desenvolvimento Econômico e Estabilidade Política: 1956-1961)*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

BONDUKI, N. G. Origens da habitação social no Brasil. *Análise Social*, Lisboa, v. 29, n. 127, p. 711-732, 1994. Disponível em: <<http://www.ufpel.edu.br/faurb/prograu/documentos/artigo1-habitacaosocial.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2011.

BOTEGA, L. da R. A política habitacional no Brasil (1930-1990). *Periódico de Divulgação Científica da FALS*, São Paulo, vol. 2, n. 2, pp. 1-14, março/ 2008. Disponível em: <<http://www.fals.com.br/revela11/politicahabitacional.pdf>>. Acesso em: 27 jul. 2011.

BRASIL. Balanço do PAC – 4 anos (2007-2010), 2011. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/pac>>. Acesso em: maio-junho/ 2012.

_____. Constituição Federal de 1988.

_____. Controladoria-Geral da União. Portal da Transparência. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br>>. Acesso em: mar-jun. 2012.

_____. Lei 5.727, de 04/11/1971. Dispõe sobre o Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o período de 1972 a 1974. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5727-4-novembro-1971-358078-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 3 mar. 2012.

_____. Lei 6.151, de 04/12/1974. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/anexo/ANL6151-74.PDF>. Acesso em: 24 jul. 2011.

_____. Lei 10.152, de 10/07/2010. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 15 out. 2011.

_____. Ministério das Cidades. Cadernos MCidades, n. 1: Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.unc.br/mestrado/mestrado_materiais/1PoliticaNacionalDesenvolvimentoUrbano.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2011.

_____. Receita Federal. Arrecadação. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/arrecadacao/default.htm>>. Acesso em: 10 mai. 2012.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. Finanças do Brasil – Dados contábeis dos municípios 2010. Disponível em:

<http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp>. Acesso em: 17 jun. 2012.

_____. Tribunal de Contas da União. Transferências governamentais constitucionais. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2056838.PDF>>. Acesso em: 18 fev. 2012.

BRIGG, P. H. A migração para as áreas urbanas, 1976 In: MOURA, H. A de. (coord.). *Migração Interna: textos selecionados*. Fortaleza: BNB, Etene, 1980.

BRITO, F. e SOUZA, J. de. Expansão urbana nas grandes metrópoles: o significado das migrações intrametropolitanas e da mobilidade pendular na reprodução da pobreza. *São Paulo em Perspectiva*, vol. 19, n. 4, p-48-63, outubro-dezembro/ 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392005000400003&script=sci_arttext>. Acesso em: 05 fev. 2012.

CASTRO, A. B. de e SOUZA, F. E. P. de. *A economia brasileira em marcha forçada*. Coleção Estudos Brasileiros, vol. 91. São Paulo: Paz e Terra, 1985.

CINTRA, A. O. Planejando a cidade: política ou não política. In: CINTRA, A. O. e HADDAD, P. R. (org.). *Dilemas do Planejamento Urbano e Regional no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

CINTRA, A. O. e HADDAD, P. R. (org.). *Dilemas do Planejamento Urbano e Regional no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

DINIZ, C. C. Impactos territoriais da reestruturação produtiva. In: RIBEIRO, L.C. de Q. (org.). *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2000.

_____. A questão regional e as políticas governamentais no Brasil. *Texto para discussão*, CEDEPLAR/ FACE/ UFMG, Belo Horizonte, n. 159, 2001. Disponível em: <<http://150.164.82.140/pesquisas/td/TD%20159.pdf>>. Acesso em: 29 jun. 2011.

DINIZ, E. Empresário, Estado e Capitalismo no Brasil: 1930-1945. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL “DA VIDA PARA A HISTÓRIA: O LEGADO DE GETÚLIO VARGAS”, agosto/ 2004, Porto Alegre. Disponível em: <<http://estadoedemocracia.blogspot.com.br/2007/08/empresrio-estado-e-capitalismo-no.html>>. Acesso em: 19 jun. 2011.

FAÇANHA, L. C. B. A política urbana à luz da Constituição Brasileira de 1988. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 6, n. 52, novembro/ 2001. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/2334>>. Acesso em: 06 ago. 2011.

FEREJOHN, J. e PASQUINO, P. A teoria da escolha racional na Ciência Política: conceitos de racionalidade em teoria política. *Revista Brasileira de Ciências*

- Sociais*, v. 16, n. 45, fevereiro/ 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v16n45/4328.pdf>>. Acesso em: 06 jul. 2011.
- FERNANDES, E. *O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística*. [S.l.: s.n, 2010?]. Disponível em: <<http://www.conselhos.mg.gov.br/uploads/24/04.pdf>>. Acesso em: 4 ago. 2011.
- FERREIRA, P. C. G. e MALLIAGROS, T. G. Investimentos, Fontes de Financiamento e Evolução do Setor de Infra-Estrutura no Brasil: 1950-1996. *Ensaio Econômico*, Rio de Janeiro, n. 346, maio/ 1999. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/575>>. Acesso em: 21 jun. 2011.
- FIRJAN. Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal 2011. Disponível em: <http://www.firjan.org.br/IFDM/ifdm_downloads.html>. Acesso em: 22 jan. 2011.
- FONSECA, P. C. D. e MONTEIRO, S. M. M. O Estado e suas razões: o II PND. *Revista de Economia Política*, vol. 28, nº 1 (109), pp. 28-46, janeiro-março/2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rep/v28n1/a02v28n1.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2011.
- FRANCISCONI, J. G. e SOUZA, M. A. A. de. Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: Estudos e Proposições Alternativas. *Série Estudos para o planejamento*, n. 15, Brasília, 1976.
- FURTADO, C. *A fantasia desfeita*. 2ªed, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- GARDNER, J. A. *Urbanization in Brazil*. International Urbanization Survey Report. Ford Foundation, New York, 1972. Disponível em: <<http://www.lib.muohio.edu/multifacet/record/mu3ugb2057115>>. Acesso em: 26 fev. 2012.
- GREENWOOD, M. J. Migrações internas nos Estados Unidos: uma revisão da literatura, 1975. In: MOURA, H. A de (coord.). *Migração Interna: textos selecionados*. Fortaleza: BNB, Etene, 1980.
- GREMAUD, A. P., VASCONCELOS, M. A. S. de e TONETO JR, R. *Economia brasileira contemporânea*. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- HELFAND, S. Pobreza e desigualdade de renda no Brasil rural: uma análise da queda recente. 47º CONGRESSO DA SOBER, Julho/ 2009. Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra/13/117.pdf>>. Acesso em: 9 jun. 2012.
- IANNI, O. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2009.

- IBGE. Censo Demográfico 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default_sinops_e.shtm>. Acesso em: 20 fev. 2011.
- _____. Sinopse do Censo 2010. Densidade demográfica nos Censos Demográficos, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação – 1872/2010. Disponível em <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=10&uf=00>>. Acesso em: 20 fev. 2011.
- _____. Produto Interno Bruto dos Municípios 2005-2009. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2005_2009> . Acesso em: 29 mai. 2011.
- _____. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios-PNAD. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad_2009>. Acesso em: 4 nov. 2011.
- _____. Recenseamento Geral do Brasil 1920. Vol. 1, Introdução, 1922. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20-%20RJ/Censode1920/RecenGeraldoBrasil1920_v1_Introducao.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2011.
- IPEA. Impactos sociais e econômicos dos acidentes de trânsito nas aglomerações urbanas. Síntese da pesquisa, Brasília, maio/ 2003. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/Destaques/textos/relatorio.pdf>>. Acesso em: 16 jul. 2011.
- _____. Dinâmica populacional e sistema de mobilidade nas metrópoles brasileiras. Comunicados do IPEA, n. 102. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110728_comunicadoipea102.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2012.
- LEE, E. S. Uma teoria sobre a migração, 1966. In: MOURA, H. A de (coord.). *Migração Interna: textos selecionados*. Fortaleza: BNB, Etene, 1980.
- LEME, M. C. da S. A formação do pensamento urbanístico no Brasil, 1895-1965. In: LEME, M. C. da S. (org.). *Urbanismo no Brasil, 1895-1965*. São Paulo: Studio Nobel, FAUUSP, FUPAM, 1999.
- LINDBLOM, C. E. *O processo de decisão política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.
- LISBOA, S. S. Os fatores determinantes dos novos movimentos migratórios. *Revista Ponto de Vista*, v. 5, p. 83-96, 2005. Disponível em: <<http://www.coluni.ufv.br/revista/docs/volume05/fatoresDeterminantes.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2012.

MARICATO, E. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001.

_____. Construindo a política urbana. Artigo escrito para a Carta Maior em 19/11/2005. Disponível em: http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=2287. Acesso em: 6 ago. 2011.

_____. O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. IPEA. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, n. 12, fevereiro/2006. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_12/ensaio2_ministerio.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2011.

_____. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, O., VAINER, C. e MARICATO, E. *A cidade do pensamento único*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

MARTINE, G. e DINIZ, C. C. Concentração econômica e demográfica no Brasil: recente inversão do padrão histórico. *Revista de Economia Política*, vol. 11, n. 3 (43), julho-setembro/ 1991. Disponível em: <http://www.rep.org.br/pdf/43-9.pdf>>. Acesso em: 5 fev. 2012.

MATOS, R. Questões teóricas acerca dos processos de concentração e desconcentração da população no espaço. In: *Revista Brasileira de Estudos de População*, São Paulo, pp. 35-58, 1995.

MATOS, E. N. *A dinâmica urbana e a inserção na economia regional: o caso de Aracaju (1970-2005)*. 2009. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 2009. Disponível em: <http://www.observatorioseguranca.org/documentos/METODOLOGIA%202011/Aula%205%202011/Desenvolvimento%20regional/A%20DIN%20MICA%20URBANA%20E%20A%20INSER%20C7%20C3O%20NA%20ECONOMIA%20Mato%20s.ElmerNascimento.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2011.

MENDES, M., MIRANDA, R. B. e COSIO, F. B. Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma. Senado Federal, Textos para discussão, Brasília, n. 40, abril/ 2008. Disponível em: http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/TD40-MarcosMendes_RogérioBoueri_FernandoB.Cosio.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2012.

MENEGHETTI NETO, A. *A concentração urbana: explicações do processo*. 1989. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1989. 106 p. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/49330>>. Acesso em: 3 jun. 2011.

MONTEIRO NETO, A. Fluxos de renda fiscal versus fluxo de renda via comércio: o que há de novo na direção e magnitude da ação redistributiva do governo

- federal nas regiões brasileiras? *Texto para discussão*, IPEA, Brasília, n. 1230, novembro/ 2006. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1230.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2012.
- MOTTA, D. M. da, MUELLER, C. C. e TORRES, M. de O. A dimensão urbana do desenvolvimento econômico-espacial brasileiro. *Texto para discussão*, IPEA, Brasília, n. 530, dezembro/ 1997. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/1997/td_0530.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2011.
- OLIVEIRA, C. A. de. Crescimento econômico das cidades nordestinas: um enfoque da Nova Geografia Econômica. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, vol. 3, 2004. Disponível em: <<http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/ETENE/Anais/docs/2004-crescimento.pdf>>. Acesso em: 11 mai. 2012.
- OLIVEIRA, F. de. O Estado e o Urbano no Brasil. *Revista Espaço e Debates*, São Paulo, vol. 6, 1982.
- OLIVEIRA, L. L. (org.). *Cidade: história e desafios*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 2002.
- PEREIRA, F. M. e LEMOS, M. B. Cidades médias brasileiras: características e dinâmicas urbano-industriais. *Pesquisa e Planejamento Econômico*. IPEA, Brasília, v. 33, n. 1, abril/ 2003. Disponível em: <<http://www.ppe.ipea.gov.br/index.php/pppe/article/viewFile/88/63>>. Acesso em: 10 jul. 2011.
- QUINTO JUNIOR, L. de P. Nova legislação urbana e os velhos fantasmas. *Estudos Avançados*, São Paulo, n. 17 (47), 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v17n47/a11v1747.pdf>>. Acesso em: 31 jul. 2011.
- REIS FILHO, N. G. O processo de urbanização: a propósito do Programa de Cidades de Porte Médio. *Cadernos de Pesquisa do LAP*, São Paulo, n. 11, 1984. Cópia xerográfica.
- ROLNIK, R. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP, 1997.
- _____. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país – Avanços e desafios. *Políticas sociais – acompanhamento e análise*, Brasília, IPEA, v. 12, fevereiro/ 2006. Disponível em: <http://desafios2.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/en_sao1_raquel12.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2011.
- ROLNIK, R. e SOMEKH, N. Governar as metrópoles: dilemas da recentralização. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 14, n. 4, outubro/ 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-8839200000400009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 4 ago. 2011.

- SANTOS, C. H. M. Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998. *Texto para discussão*, IPEA, Brasília, n. 654, julho/ 1999. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_99/td_654.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2011.
- SANTOS, M. *A Urbanização Brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1993.
- SCHMIDT, B. V. *O Estado e a política urbana no Brasil*. Porto Alegre: L&PM, Editora da Universidade, 1983.
- SECCHI, L. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.
- SENADO FEDERAL. Portal Siga Brasil. Disponível em: <<http://www.sigabrasil.gov.br>>. Acesso em: agosto/ 2011-junho/2012.
- SERRA, G. *Urbanização e centralismo autoritário*. São Paulo: Nobel: Editora Universidade de São Paulo, 1991.
- SERRANO, A. de F. *Reflexões sobre a existência de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano no período de 2003 a 2010*. 2011. Monografia (Graduação) – Universidade de Brasília, Departamento de Geografia, Brasília, 2011.
- SILVA, E. R. *O Movimento Nacional pela Reforma Urbana e o processo de democratização do planejamento urbano no Brasil*. 2003. 143 p. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana) – Universidade Federal de São Carlos, 2003. Disponível em: <http://www.oidc.org.br/oidc/img/img_downloads/O%20Movimento%20Nacional%20pela%20Reforma%20Urbana%20e%20o%20Processo%20de%20Democratiza%20do%20Planejamento%20Urbano%20no%20Brasil.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2011.
- SINGER, P. *Economia política da urbanização*. São Paulo: Contexto, 2002.
- _____. O Brasil no contexto do capitalismo internacional 1889-1930. In: FAUSTO, B. (dir.). *O Brasil republicano: estrutura de poder e economia (1889-1930)*, 4ª ed. São Paulo: Difel, 1985.
- SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, julho-dezembro/ 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>>. Acesso em: 24 set. 2011.
- _____. Regiões Metropolitanas: condicionantes do regime político. *Revista Lua Nova*, São Paulo, n. 59, pp. 137-158, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n59/a07n59.pdf>>. Acesso em: 28 mai. 2011.
- SOUZA, M. A. A. de. O II PND e a política urbana brasileira: uma contradição evidente. In: DEAK, C. e SCHIFFER, S. R. (orgs.). *O processo de*

urbanização no Brasil. 1ª ed., 1ª reimp., São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

STAMM, C., WADI, Y. M. e STADUTO, J. A. R. São as cidades médias responsáveis pelo espraiamento espacial da riqueza nacional? *Revista Redes*, Santa Cruz do Sul, v. 15, n. 2, pp. 66-91, maio-agosto/ 2010. Disponível em: <http://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/viewFile/1019/1526>>. Acesso em: 30 out. 2011.

STEINBERGER, M. (org.) *Território, ambiente e políticas públicas espaciais*. Brasília: Paralelo 15 e LGE Editora, 2006.

STEINBERGER, M. e BRUNA, G. C. Cidades médias: elos do urbano-regional e do público-privado. In: ANDRADE, T. A. e SERRA, R. V. (orgs.). *Cidades Médias Brasileiras*. Rio de Janeiro: IPEA, 2001. Cap. 2, pp. 35-77. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/cidadesmediabrasileiras/capitulo2_cidademedias.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2011.

TEIXEIRA, J. C. Modernização da agricultura no Brasil: impactos econômicos, sociais e ambientais. *Revista Eletrônica da Associação dos Geógrafos Brasileiros*, Três Lagoas, v. 2, n. 2, ano 2, pp. 21-42, setembro/ 2005. Disponível em: <http://www.cptl.ufms.br/revista-geo/jodenir.pdf>>. Acesso em: 5 fev. 2012.

TOLOSA, H. Os novos desafios da política urbana na era do Real. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 15, pp. 19-40, junho/ 1997. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/126>>. Acesso em: 15 jun. 2011.

TRISTÃO, J. A. M. A administração tributária dos municípios brasileiros. *Revista Administração em Diálogo*, São Paulo, v. 4, n. 1, 2002. Disponível em: <http://revistas.pucsp.br/index.php/rad/article/view/876>>. Acesso em: 15 abr. 2012.

VALLE, M. I. M do, e CAMBRAIA, M. A. S. de C. A política urbana como política pública e a exigência constitucional da participação popular – o processo de elaboração dos planos diretores participativos. In: XV Congresso do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, 2007, Manaus. Anais, pp. 1655-1674. Disponível em: http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/maria_aparecida_seabra_de_carvalho_cambraia.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2011.

VELLOSO, J. P. dos R. A fantasia política: a nova alternativa de interpretação do II PND. *Revista de Economia Política*, São Paulo, vol. 18, nº 2 (70), pp. 133-144, abril-junho/ 1998. Disponível em: <http://www.rep.org.br/pdf/70-9.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2011.

- WAISELFISZ, J. J. *Mapa da Violência 2010: Anatomia dos Homicídios no Brasil*. São Paulo: Instituto Sangari, 2010. Disponível em: <<http://www.mapadaviolencia.org.br/mapa2010.php>>. Acesso em: 16 jun. 2012.
- WEST, D. A., HAMILTON, J. R. e LOOMIS, R. A. Marco teórico da pesquisa migratória orientada para políticas, 1976. In: MOURA, H. A de (coord.). *Migração Interna: textos selecionados*. Fortaleza: BNB, Etene, 1980.
- WILHEIM, J. *Urbanismo no subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora Saga, 1969.
- YAP, L. A migração interna e o desenvolvimento econômico no Brasil, 1976. In: MOURA, H. A de (coord.). *Migração Interna: textos selecionados*. Fortaleza: BNB, Etene, 1980.