

Os novos desafios da urbanização brasileira: uma avaliação do direito à cidade na década de 2000

The new challenges of Brazilian urbanization: an assessment of the right to the city in the 2000s

Fabiola Rodrigues

Núcleo de Estudos de População (NEPO/UNICAMP)

Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP)

Resumo

Pelo advento dos novos marcos de regulação urbanística oportunizados pela Lei Federal 10.257/01 –o Estatuto da Cidade–, os municípios brasileiros ganharam um importante arcabouço jurídico-urbanístico para a promoção da justiça social urbana, capaz de conformar a propriedade ao cumprimento de sua função social. Nesse contexto, o presente artigo busca investigar as inter-relações entre distribuição e mobilidade espacial da população no urbano brasileiro e a implementação dos mecanismos de regulação urbanística nos municípios das suas cinco grandes regiões, de modo a evidenciar as sobreposições entre reforma urbana, mobilidade espacial da população e condições de vida no espaço urbano nacional, na década de 2000.

Palavras-chave: mobilidade espacial da população, urbanização, política urbana, direito urbanístico.

Abstract

Thanks to the advent of the new urbanistic regulation frameworks opportunized by Federal Law 10.257/01 –the City Statute–, the Brazilian municipalities have won an important legal-urban content to promote urban social justice, capable of lead property to fulfill its social function. In this context, this paper aim to investigate the interrelationships between mobility and spatial distribution of population in the Brazilian urban environment and the implementation of urbanistic regulatory mechanisms in the municipalities of the five major regions, in order to highlight the overlap between urban reform, spatial mobility of population and living conditions in national urban environment in the 2000s.

Key words: spatial mobility of population, urbanization, urban policy, urban law.

Introdução

A urbanização brasileira se constituiu num movimento praticamente indissociado da industrialização do país, marcado em forte medida pela ação estatal, especialmente pelos incentivos ao capital –da política cambial favorável ao capital nacional, durante a industrialização substitutiva de importações, até o pesado investimento em infraestrutura e comunicações do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) (1974-1979)– assim como pelas estratégias de cooptação da população rural ao universo urbano, fundamentalmente pela via do direito trabalhista (Carvalho, 2003).

É notável que o marco da legislação trabalhista no Brasil –atualmente ainda em vigor, a despeito de inúmeras alterações–, a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) de 1943, que garantiu importantes direitos aos trabalhadores urbanos formais (salário mínimo, férias, descanso semanal remunerado, 13º salário, previdência social) tenha emergido no ordenamento jurídico do país no mesmo contexto da inversão do capital cafeeiro na industrialização, oportunizada pela extraordinária demanda mundial por bens de consumo não duráveis, financiada com capital americano, durante a II Guerra Mundial (Saraiva, 2008).

Esse entrelaçamento entre urbanização, industrialização e intervenção estatal –o Estado transferindo renda nacional para o setor dinâmico do capital, enquanto atraía a população do campo para as cidades, concedendo direitos sociais¹ foi tão profícuo na consecução de seus objetivos que, entre os anos 1940 e 1980, o Brasil inverteu as participações relativas da população nas áreas urbana e rural: enquanto em 1940, 68,76% da população brasileira residia em áreas rurais, em 1980, 67,59% da população do país residia em áreas urbanas.

Essa impressionante transferência de população do campo para as cidades –que se fez, fundamentalmente, por meio da migração rural-urbana (Martine, 1987) e fortemente sustentada por um processo de industrialização desigual e concentrado (Cano, 1977) na região Sudeste do país (mormente no estado de São Paulo)– engendrou uma estrutura urbana hipertrofiada, marcada pela formação de grandes cidades na porção sul-sudeste e ao longo da costa litorânea, reforçando um padrão histórico de urbanização costeira, herdado da colonização portuguesa (Oliveira, 1982).

No entanto, esse histórico padrão de urbanização costeira sofreu uma inflexão importante a partir dos anos 1960, quando, carregado pela construção de Brasília e toda a carga de simbolismo que ela comportou, delineou-se um forte movimento de ocupação do interior do país, particularmente da região Centro-Oeste, seguida pela ocupação da região Norte.

1 É importante observar que, exemplarmente, no Brasil, os direitos trabalhistas só foram estendidos à população ocupada em atividades rurais em 1963, com o advento do Estatuto do Trabalhador Rural, ou seja, somente vinte anos depois da Consolidação das Leis Trabalhistas (1943), que assegurava o gozo de direitos trabalhistas aos trabalhadores urbanos formais (Carvalho, 2003).

De fato, a construção de Brasília –materialização do slogan de campanha do presidente Juscelino Kubitschek, que prometeu ao país um salto em termos de crescimento e de desenvolvimento de “cinquenta anos em cinco”– capitaneou um projeto político de “preenchimento” social, econômico e demográfico do país que remonta, no plano das ideias, ao intelectual José Bonifácio de Andrada e Silva, que já em 1822 propôs a transferência da sede do império para a porção central do país: “No centro do Brazil, entre as nascentes dos rios confluentes do Paraguay e do Amazonas, fundar-se-ha a capital deste reino com a denominação Brasilia ou qualquer outra” (Silva, 1822, *apud* Dolhnikoff, 1998).

Essa mesma disposição pode ser encontrada na primeira constituição republicana do país, de 1891, a qual atribuía ao Congresso competência para “mudar a capital da União” (Fausto, 2008, p. 237). No entanto, a realização desse projeto coube mesmo ao presidente Juscelino Kubitschek, que transformou o sonho da construção da nova e moderna capital, inaugurada em 21 de abril de 1960, ao custo de um elevado endividamento público e de uma corrosiva inflação, no ícone da modernização e do desenvolvimento do país.

Evidentemente, a construção desse Brasil “moderno” não pôde prescindir da mão-de-obra barata vinda das regiões “estagnadas” do país, e é sabido que Brasília foi erguida graças ao trabalho anônimo dos migrantes nordestinos, chamados de “candangos”, que afluíram em grande número para os canteiros de obras da construção da capital, marcando um movimento consistente de ocupação do território da porção central do país, no que foram seguidos por outras “levas” de migrantes, na esteira do transbordamento da fronteira agrícola para a região centro-oeste, ao longo dos anos 1960 e 1970 (Martine, 1987; Cunha, 2002).

Do mesmo modo, a ocupação da região Norte fez-se no encaixo do avanço da fronteira agrícola, no interior do ciclo *extrativismo vegetal-pecuária-soja*, mas também na tentativa de estender a industrialização nacional por todo o território brasileiro, como bem o demonstram a criação da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) em 1966, e a implantação da Zona Franca de Manaus em 1967 (Becker e Egler, 1998; Becker, 2005).

Uma marca importante nesse processo foi a forte participação do Estado, que, por meio de pesados investimentos –como bem o demonstram os planos de desenvolvimento nacional dos anos 1970–, buscou integrar as cadeias produtivas do território nacional, reforçando a concentração desigual de riqueza na região Sudeste –à medida que a indústria mais complexa continuava concentrada nessa porção do país–, ao mesmo tempo em que “plantava” uma civilização industrial e urbana no meio da floresta amazônica, suscitando o fenômeno que Bertha Becker muito apropriadamente denominou de “floresta urbanizada” (Becker, 2005).

É precisamente nesse contexto de urbanização das fronteiras que, a partir dos anos 1980, põe-se em curso, *vis a vis* à migração rural-urbana puxada pela expansão da fronteira agrícola na direção da região Centro Oeste do país, um forte movimento de migração urbana-urbana, no interior do qual a população se desloca em busca de condições de vida mais favoráveis, espraiando-se o urbano brasileiro em direção ao interior do país, fazendo

florescer as cidades médias e, no entorno destas, inúmeros pequenos municípios (Baeninger, 2008).

Esse adensamento da rede urbana brasileira foi acompanhado, em forte medida, por uma interiorização das mazelas sociais metropolitanas, especialmente no que diz respeito à inadequada oferta de serviços urbanos (mais sensivelmente, o provimento de esgotamento sanitário, em virtude do alto custo da infraestrutura de saneamento), mas também pela ocupação irregular do solo urbano, especulação imobiliária e pela própria atuação da Administração Pública, muitas vezes mais engajada na lubrificação dos mecanismos de ampliação da acumulação do capital do que propriamente no atendimento das demandas sociais da população urbana.

Entretanto, a emergência do Estatuto da Cidade no ordenamento jurídico nacional, no início da década de 2000 –no atendimento da necessária regulamentação dos dispositivos constitucionais² que garantiam a adequação da propriedade à sua função social– trouxe a possibilidade de uma nova configuração do urbano no Brasil, no qual a política urbana poderá assumir a promoção da justiça social.

Destarte, dada a relevância desse marco de regulação do uso e ocupação do espaço urbano, importa compreender em que medida há –ou não há– convergência entre as áreas de maior participação relativa da população urbana, e ainda convergência entre as áreas de maior atratividade migratória no espaço nacional, e a implantação dos instrumentos de regulação urbanística do Estatuto da Cidade, destinados a realizar o direito coletivo à cidade.

144

Año 5

Número 8

Enero/

junio 2011

A justiça social e o urbano no Brasil: a população urbana brasileira usufrui o direito à cidade?

O Brasil vivenciou um intenso processo de urbanização entre as décadas de 1970 e 2000, no qual se evidenciam dois importantes elementos: a destacada participação da população urbana no total da população na Região Sudeste (onde se localizam as duas principais áreas metropolitanas do país, São Paulo e Rio de Janeiro) desde os anos 1970, conforme demonstrado na Tabela 1, e o notável crescimento da participação da população urbana das regiões Norte e Centro-Oeste no total da população urbana brasileira entre os anos 1970 e 2000, conforme mostra a Tabela 2.

O cotejamento da evolução do grau de urbanização das regiões brasileiras com a evolução da distribuição espacial da população urbana, por essas mesmas regiões, entre as décadas de 1970 e 2000, revela-nos o “paradoxo” da urbanização brasileira, nesses últimos trinta anos: maior concentração da população nas cidades na região Sudeste –como reflexo da forte metropolização em torno dos eixos dinâmicos de São Paulo e Rio de Janeiro, nos quais o preço da terra é elevado e onde, não raro, os municípios sequer possuem área

2 Arts. 182 e 183 da Constituição da República Federativa Do Brasil, 1988 (CF-1988).

rural– concomitante à perda de participação relativa da região Sudeste no total da população urbana do país, destacando-se como a única região que diminuiu seu peso relativo na distribuição da população urbana nacional (em 1970, a população urbana do Sudeste correspondia a 55,61% da população urbana do Brasil, passando a responder por 46,18% do total da população urbana nacional em 2008).

Em verdade, a urbanização brasileira recente aponta tanto para a reiteração da hipertrofia das grandes cidades na costa litorânea do país, quanto para o espraiamento da rede urbana na direção do interior brasileiro, com forte destaque para as regiões Norte (que aumentou em 140% sua participação relativa no total da população urbana nacional entre 1970 e 2008) e Centro Oeste (que aumentou em 62% sua participação relativa no total da população urbana nacional entre 1970 e 2008).

Essa característica ambígua da urbanização brasileira hodierna –marcada pela manutenção da concentração da população brasileira no litoral e particularmente no Sudeste, ao mesmo tempo em que aumenta a participação relativa da população urbana do interior do país– impõe às políticas públicas, em especial à política urbana, o desafio do espraiamento do urbano na matriz da justiça social urbana, ou seja, no interior de um marco regulatório que garanta o acesso de toda à população às benesses da urbanidade.

Nesses termos, pontua Bertha Becker:

No Censo de 2000, 70% da população na região Norte estava localizada em núcleos urbanos, embora carente dos serviços básicos [...]. Aliás, a cidade é um elemento fundamental no desenvolvimento e no planejamento da Amazônia, porque nela a população está concentrada, constitui o nó das redes de relações, e pode, inclusive, impedir a expansão demográfica na floresta (Becker, 2005: 10).

Tabela 1
Grau de urbanização (%). Brasil e Grandes Regiões. Anos 1970, 1980, 1991, 2000, 2008

Área	Grau de urbanização (%)				
	1970	1980	1991	2000	2008
Brasil	55.94	67.59	75.59	81.25	83.75
Norte	45.13	51.63	59.05	69.87	77.99
Nordeste	41.82	50.46	60.65	69.07	72.39
Sudeste	72.70	82.81	88.02	90.52	92.07
Sul	44.29	62.4	74.12	80.94	82.98
Centro-Oeste	48.08	67.78	81.28	86.73	87.69

Fonte: IBGE, *Censos Demográficos 1970, 1980, 1991, 2000 e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2008* (PNAD 2008).

Tabela 2
Distribuição espacial da população urbana brasileira (%). Brasil e Grandes Regiões.
Anos 1970, 1980, 1991, 2000, 2008

Área	Distribuição espacial da população urbana (%)				
	1970	1980	1991	2000	2008
Brasil	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Norte	3.12	3.77	5.34	6.53	7.51
Nordeste	22.57	21.84	23.22	23.90	24.34
Sudeste	55.61	53.26	49.76	47.52	46.18
Sul	14.02	14.77	14.78	14.73	14.37
Centro-Oeste	4.68	6.36	6.90	7.32	7.59

Fonte: IBGE, Censos Demográficos 1970, 1980, 1991, 2000 e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2008 (PNAD 2008).

Se, de fato, entre 1970 e 2008 houve um incremento de quase 50% na participação relativa da população urbana no total da população brasileira –o grau de urbanização no Brasil, em 1970 era de 55,94%, alcançando 83,75% em 2008– demonstrando, inequivocamente, a importância do fenômeno para a compreensão da sociedade brasileira, resta saber se essa urbanização se fez acompanhar (ou não) de adequadas condições de vida para a população (grande parte dela migrante) nessas cidades.

Nesse sentido, a Tabela 3 nos informa sobre a situação da cobertura de serviços essenciais no Brasil e nas suas cinco grandes regiões em 2008, na qual se destaca a baixa cobertura relativa do esgotamento sanitário no nível nacional –52,48% dos domicílios brasileiros possuem ligação com a rede geral de esgoto–, cobertura, por seu turno, fortemente influenciada pela região Sudeste (esta, contabilizando 80,62% de domicílios ligados à rede geral de esgoto), uma vez que todas as demais regiões apresentam índices abaixo da média nacional.

Dentre as cinco regiões brasileiras, a região Norte é aquela que apresenta menor cobertura em todos os serviços essenciais, devendo-se destacar que somente 53,51% dos domicílios possuem ligação com a rede geral de água (contra 82,31% de cobertura, em nível nacional) e menos de 10% dos domicílios possuem ligação com a rede geral coletora de esgotos.

Tabela 3
Domicílios com adequada cobertura de serviços essenciais (%). Brasil e Grandes Regiões. Ano 2008

Área	Serviços essenciais			
	Água	Energia elétrica	Esgoto	Coleta de lixo
Brasil	82.31	98.60	52.48	79.36
Norte	53.51	94.85	9.49	73.19
Nordeste	74.04	96.96	32.15	63.89
Sudeste	91.5	99.79	80.62	87.48
Sul	83.77	99.41	33.4	83.93
Centro-Oeste	80.83	99.18	37.58	81.79

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2008 (PNAD 2008).

O quadro das condições de vida da população brasileira –especialmente da população urbana– fica ainda melhor caracterizado em suas deficiências quando observamos os dados apresentados na Tabela 4, que trata da proporção de domicílios considerados adequados para o conjunto das áreas urbana e rural e destacadamente para a área urbana. Conforme critério estabelecido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), um domicílio é adequado à moradia quando dispõe, pelo menos, de abastecimento da rede geral de água, ligação com a rede coletora de esgotos (ou fossa séptica), coleta de lixo por serviço de limpeza e taxa de ocupação de até dois moradores por dormitório.

Considerando-se esse critério de adequação de um domicílio à moradia, constatamos que menos de 50% dos domicílios brasileiros estão em condições desejáveis de habitabilidade, destacando-se que mesmo na região Sudeste (que congrega as áreas economicamente mais dinâmicas do país) não chega a 60% o total de domicílios em condições desejáveis de habitabilidade. Outrossim, a Tabela 4 ainda nos aponta que a situação de habitabilidade dos domicílios urbanos é levemente pior que a situação geral dos domicílios, tanto no nível nacional quanto nas cinco regiões brasileiras.

A baixa qualidade da moradia no Brasil –e mais ainda, nas áreas urbanas– evidencia a premência da reforma urbana no país, pois se constitui num triste retrato de uma urbanização distópica, empreendida na contramão do direito à cidade, de costas para as necessidades sociais mais elementares de parcelas expressivas da população brasileira.

Nesse contexto, é fundamental perguntarmos por que as condições de vida da população urbana são tão precárias, ou ainda, por que investimentos em infraestrutura e serviços públicos com grande alcance e forte impacto na qualidade de vida das populações urbanas não são implantados em escala adequada, na imensa maioria das cidades brasileiras.

A resposta a esse questionamento passa pela compreensão dos termos do pacto federativo, consagrado pela Constituição Federal de 1988, que atribuiu a todos os entes da União (união, estados e municípios) a competência administrativa comum para a política de desenvolvimento urbano, mas sem estabelecer a correspondente descentralização das receitas tributárias (Rolnik, 2009), o que tornou a política urbana –paradoxalmente, visto que a regulação urbanística incide, fundamentalmente, na escala da cidade e do município– muito dependente das decisões em âmbito federal, visto que é esse nível de gestão que concentra os recursos e, portanto, a capacidade de investimento.

Tabela 4
Proporção (%) de domicílios adequados.* Total e Urbano. Brasil e Grandes Regiões. Ano 2000

Área	Domicílios adequados (%)		Área	Domicílios adequados (%)	
	Total	Urbano		Total	Urbano
Brasil	43.91	43.44	Sudeste	59.14	58.56
Norte	15.02	14.71	Sul	48.98	48.32
Nordeste	24.59	24.32	Centro-Oeste	30.23	30.13

Fonte: IBGE, *Censo Demográfico 2000*.

* Considera-se domicílio adequado aquele que dispõe de rede geral de abastecimento de água, rede geral de esgoto ou fossa séptica, coleta de lixo por serviço de limpeza e até 2 moradores por dormitório.

Estaremos, destarte, no século XXI, condenados a uma urbanização feérica e cada vez mais distante da justiça social urbana, esta entendida como a alocação mais igualitária possível dos ônus e bônus decorrentes do processo de urbanização (Harvey, 1980)?

Não é fácil responder a essa questão, mas aspectos relevantes de como o problema da justiça social urbana tem sido tratada pelos municípios brasileiros, nas cinco grandes regiões do país, emergem quando nos debruçamos sobre que classe de municípios e em quais regiões, os instrumentos de política urbana disponibilizados pelo Estatuto da Cidade –e especialmente, o plano diretor, uma vez que este, nos termos da própria Lei 10.257/01, afigura-se como espinha dorsal da política urbana– tem ganhado aplicabilidade.

É importante observar que, a despeito das limitações que a implantação do marco jurídico que é o Estatuto da Cidade tem no que diz respeito à alocação dos recursos –uma vez que, a normatização urbanística é municipal, mas os recursos necessários à implantação de grandes obras de melhoria urbana dependem de coalizões com os governos estaduais e, sobretudo, com o governo federal–, a incorporação dos instrumentos de regulação urbanística oriundos do Estatuto da Cidade, em especial o plano diretor, já revela a disposição dos poderes municipais de promover justiça social urbana (Cymbalista, 2007).

Nesse diapasão, a Tabela 5 informa-nos acerca do total de municípios brasileiros, segundo a classe de tamanho do município e sua distribuição nas grandes regiões, bem como sobre a existência de plano diretor –apontando se o município possui plano diretor, está revendo o plano diretor ou está elaborando o seu plano diretor.

De acordo com o preconizado pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001), o plano diretor aprovado por lei municipal é o instrumento básico da política urbana (Art. 40), devendo englobar todo o território do município (Art. 40, § 2º), ser revisto pelo menos a cada dez anos (Art. 40, § 3º), além de ser obrigatório para os municípios com mais de vinte mil habitantes, integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, onde o Poder Público queira aplicar os instrumentos constantes no Estatuto da Cidade e que dependem de previsão expressa no plano diretor, em áreas de especial interesse turístico, e na área de influência direta de empreendimentos com significativo impacto ambiental, regional ou nacional (Art. 41, I, II, III, IV, V).

O lugar de destaque assumido pelo plano diretor no ordenamento do território municipal, conforme disposto no Estatuto da Cidade –de resto, atendendo ao preceito constitucional positivado no Art. 182, da Constituição Federal de 1988– expressa o objetivo do legislador de induzir os poderes públicos locais a pactuar coletivamente, com os diversos grupos sociais, a construção da agenda de planejamento urbano das cidades, a tônica de sua política urbana e a alocação dos recursos disponíveis, visto que a Lei 10.257/01 obriga os municípios que devem rever ou elaborar seus planos diretores, a estabelecerem mecanismos de participação popular –denominados, tecnicamente, de sistema de acompanhamento e controle (Lei Federal 10.256/01, Art. 42, III).

Nesse contexto, a elaboração ou revisão do plano diretor se tornou praticamente um imperativo para os municípios brasileiros (e não somente para aqueles com mais de vinte mil habitantes, como comumente se propugna), porquanto a aplicação de instrumentos de

regulação urbanística mais progressistas (tais como o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública) exige, obrigatoriamente, o plano diretor.

Tendo em vista esse quadro de referência, qual é o “estado da arte” da penetração dos planos diretores nos municípios brasileiros? A Tabela 5 aponta que, do total de 5.565 municípios brasileiros, no ano de 2009, 41,6% (2.318 municípios) possuíam plano diretor, 14,8% (827 municípios) estavam revendo seus planos diretores e 21,6% (1.203 municípios) estavam elaborando seus planos diretores.

Dentre as classes de municípios, como já era esperado, os municípios de menor porte, a despeito de conformarem a grande maioria das cidades brasileiras (70,46% dos municípios do país tem até 20 mil habitantes), são precisamente aqueles que menos dispõem de planos diretores, pois enquanto dentre os municípios com população superior a 50 mil habitantes há praticamente 100%³ de presença de planos diretores, nos municípios com até 20 mil habitantes, apenas 22,5% destes possuem plano diretor. No entanto, importa ressaltar, cerca de 24% dos municípios com até 20 mil habitantes estão em processo de elaboração de planos diretores, o que sugere que há um esforço –e também pressão pública, no sentido da adequação desses municípios aos novos marcos legais da política urbana nacional.

É importante pontuar em relação a mais baixa incorporação do plano diretor no ordenamento jurídico das pequenas cidades que, além da falta de recursos humanos e técnicos necessários à elaboração desse instrumento, de elevada sofisticação técnica, conta, ainda, muito fortemente, a tradição clientelista e a pressão direta que os agentes interessados no desenvolvimento urbano, particularmente as empresas imobiliárias e do setor da construção civil têm sobre as decisões municipais, o que evidentemente, exige o acompanhamento e a fiscalização de outros poderes instituídos, particularmente do Ministério Público.

De fato, mesmo que o Estatuto da Cidade estabeleça a obrigatoriedade de vincular os ciclos orçamentários subsequentes à aprovação de planos diretores [...] pouca autonomia real têm as arenas decisórias locais sobre estes investimentos [...] uma vez que a área de desenvolvimento urbano do Estado brasileiro permanece estruturada [...] através de processos decisórios bastante penetrados pelos interesses de atores econômicos e políticos que deles dependem para sobreviver [...] Uma complexa rede de corretagem política que vai dos altos escalões aos espaços locais intermedeia a transferência de recursos para os municípios, tanto através das emendas como dos convênios e acesso ao crédito (Rolnik, 2009, p. 46).

3 É importante ter em conta que o fato de dispor de plano diretor não significa, absolutamente, que o município esteja adequado às exigências do Estatuto da Cidade, pois muitos desses planos são anteriores a 2001, ano da promulgação do referido diploma legal.

Quanto à distribuição dos municípios com planos diretores, por regiões, podemos observar que a região Sul é aquela com maior número de municípios que dispõem de plano diretor (54,63%, ou seja, 649 dos seus 1.188 municípios possuem plano diretor), seguida da região Norte (47,0%, ou seja, 211 dos seus 449 municípios possuem plano diretor). A região Centro Oeste é a que apresenta menor proporção relativa de municípios com plano diretor, já que somente 32,40% de seus municípios (ou seja, 151 em um total de 466) possuem plano diretor.

Com efeito, a Região Norte chama positivamente a atenção, pois conforme mostrado anteriormente, da perspectiva da distribuição espacial da população urbana, essa região foi a que mais aumentou sua participação relativa no total da população urbana do país, indicando que essa área experimentou um crescimento populacional urbano superior à média nacional, de forma que, em virtude da desconcentração relativa das cadeias produtivas do centro dinâmico nacional –conformado na região Sudeste–, essa região tende a aumentar, progressivamente, sua atratividade migratória, o que exigirá de seus municípios um esforço expressivo de regulação do uso e ocupação do território, particularmente no tocante à coibição do uso especulativo da terra urbana, afigurando-se o plano diretor como instrumento indispensável a essa empreitada.

De maneira não tão alvissareira, a região Centro-Oeste, marcada atualmente pela pujança do agronegócio, configurando-se como a área que sofreu o mais intenso processo de urbanização de sua população nos últimos trinta anos (o Centro-Oeste saltou de um grau de urbanização de 48,08% para 87,69%, entre 1970 e 2008), apresentando-se, ainda, como a segunda região com maior incremento na participação relativa da população urbana do país (entre 1970 e 2008, o Centro-Oeste ampliou em 62% sua participação no total da população urbana brasileira), essa mesma região é justamente aquela que registrou a menor presença relativa de planos diretores no ordenamento jurídico local de seus municípios.

Essa ausência de planos diretores é, de veras, bastante preocupante, já que essa região tem atraído significativos e crescentes fluxos migratórios, desde os anos 1970 (Martine, 1987; Cunha, 2006), o que significa dizer que as cidades da região Centro-Oeste têm sofrido fortes alterações nas suas dinâmicas territoriais, bem como na demanda por serviços urbanos, cujo equacionamento, de longo prazo, não pode prescindir de uma política urbana estruturada, mormente do plano diretor.

Nesse contexto, é importante observar que, diferentemente da década de 1970 em que a ocupação desse território foi marcada pelo planejamento estatal (muito embora, é verdade, autoritário e excludente), a ocupação das regiões Centro-Oeste e Norte hoje se faz por meio das forças do livre mercado, o que torna ainda mais aguda a necessidade da regulação urbanística, visto que é notório não fazer parte das preocupações do mercado (e nem poderia sê-lo) a promoção da justa distribuição dos ônus e bônus da urbanização. Afinal, como reflete Berta Becker acerca das fronteiras econômicas e urbanas brasileiras atuais,

[...] o que há de novo na expansão das frentes [Centro-Oeste e Norte do país] é que são comandadas por madeireiras, pecuaristas e sojeiros já instalados na região, que a

promovem com recursos próprios [...] Não se trata mais, pois, de uma expansão subsidiada pelo governo federal, como foi a fronteira dos anos de 1970 (Becker, 2005: 14).

Tabela 5
Municípios, total e com Plano Diretor (PD), segundo Classe de Municípios (em habitantes).
Brasil e Grandes Regiões. Ano 2009

Brasil e Grandes Regiões	Municípios			
	Total	Possui PD	Revendendo PD	Elaborando PD
Brasil	5,565	2,318	827	1,203
Até 5.000	1,257	216	55	317
5.001 a 10.000	1,294	273	91	253
10.001 a 20.000	1,370	396	140	369
20.001 a 50.000	1,055	858	294	145
50.001 a 100.000	316	304	123	12
100.001 a 500.000	233	231	107	1
Mais de 500.000	40	40	17	—
Região Norte	449	211	64	86
Região Nordeste	1,794	627	203	397
Região Sudeste	1,668	680	217	296
Região Sul	1,188	649	294	319
Região Centro Oeste	466	151	49	105

Fonte: IBGE, *Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2005-2009*.

Um aspecto fundamental na avaliação do direito à cidade é precisamente o que diz respeito à regulação pública no sentido de promover a justiça social, ou seja, de equacionar os ônus e bônus da urbanização, do crescimento e da expansão urbanas, da forma mais igualitária possível, respeitando-se as distintas capacidades econômicas dos agentes sociais. No tocante a esse aspecto, a Tabela 6 apresenta, segundo a classe de municípios e as cinco grandes regiões brasileiras, o total de municípios que possuem programa de fomento à habitação, na modalidade “oferta de lotes”, bem como o total de municípios que dispõem de programa de incentivo à implantação de empreendimentos, na modalidade “doação de terrenos”.

A comparação entre as duas modalidades de transferência de recursos públicos é bastante interessante porque nos permite compreender como os municípios lidam com as demandas sociais da população (aqui, expressas na demanda habitacional) e as demandas do capital (aqui, expressas na demanda por oferta de terrenos, em distritos industriais, para a implantação de atividades empresariais).

É possível constatar, logo na primeira leitura da Tabela 6, que a proporção de municípios que oferecem benefícios ao capital (doação de terrenos) é superior à proporção de municípios que oferecem benefícios à população demandante por habitação (oferta de lotes): de fato, temos que 23,61% dos municípios brasileiros, em 2009, ofereciam vantagens a empreendedores, na modalidade “doação de terrenos”, enquanto 18,8% dos municípios

brasileiros, em 2005, ofereciam recursos materiais à população demandante por habitação, na modalidade “oferta de lotes”.

É fundamental ressaltar que, embora as duas modalidades de transferência de recursos importem gastos aos cofres públicos, a cessão de terrenos a empreendedores frequentemente se situa no interior da deletéria guerra fiscal, enquanto a oferta de lotes às famílias/ indivíduos em situação de déficit habitacional se configura como relevante mecanismo de regularização fundiária, e mesmo de coibição do uso especulativo do solo urbano – não por acaso, um dos instrumentos de regulação urbanística oportunizados pelo Estatuto da Cidade é o “Direito de Preempção”,⁴ o qual estabelece a preferência do poder público na aquisição de imóveis urbanos, para fins de regularização fundiária e/ou promoção da habitação de interesse social.

Nesse sentido, é interessante observar que os maiores municípios (com população superior a 500 mil habitantes) são aqueles que mais ofertam lotes à habitação social (42,9% dos municípios, nessa classe, dispõem de programa de oferta de lotes) e são aqueles que menos ofertam terrenos aos empreendedores (somente 17,5% dos municípios, nessa classe, ofertam terrenos a empreendedores, visando atrair investimentos), o que se explica pela elevada atratividade desses municípios ao capital (dispensando, no mais das vezes, o recurso à guerra fiscal), de um lado, e pela elevada concentração de população em situação de déficit habitacional (decorrência da valorização imobiliária desmedida da terra urbana, nas grandes aglomerações urbanas), de outro lado.

152

Año 5
Número 8
Enero/
junio 2011

No que diz respeito às grandes regiões, novamente, a polarização Norte/Centro-Oeste chama nossa atenção, pois enquanto a região Norte se destaca pela mais alta proporção de municípios com oferta de lotes para fins de política habitacional (32,1% dos municípios dessa região ofertam lotes, em programas de fomento à habitação), a região Centro-Oeste se destaca pela mais elevada proporção de municípios com oferta de terrenos para empreendimentos (39,7% dos municípios do Centro-Oeste dispõem de programa de cessão de terrenos a empreendimentos econômicos).

Nesse contexto, deve-se pontuar que a política habitacional –no interior das políticas de desenvolvimento urbano encampadas pelo Estatuto da Cidade– é das mais sensíveis à população pobre, uma vez que, frequentemente, as áreas destinadas à habitação popular se encontram fora ou nos limites da cidade legal, de modo que se o poder público não tomar medidas para disciplinar e promover o uso do solo urbano para fins de habitação de interesse social, conforme a realidade brasileira atesta, largamente, não será o mercado privado que vai fazê-lo (Rolnik, 1999; Cymbalista, 2007). É por essa razão, que a baixa incorporação de instrumentos destinados à habitação de interesse social na região Centro-Oeste –justamente o núcleo mais dinâmico da expansão urbana brasileira– é alarmante, pois denota que esse “novo” urbano brasileiro está se constituindo na contramão dos princípios de justiça social urbana.

4 Cf. Lei Federal 10.257/01, Arts. 25, 26, 27 (Lei Federal 10.257 de 2001).

Tabela 6

Municípios, total e com Programa de Fomento à Habitação (Oferta de Lotes) e com Mecanismo de Incentivo à Implantação de Empreendimentos (Doação de Terrenos). Brasil e Grandes Regiões. Anos 2005 e 2009

Brasil e Grandes Regiões	Municípios			
	2005		2009	
	Total	Oferta de lotes	Total	Doação de terrenos
Brasil	5,564	1,046	5,565	1,314
Até 5,000	1,362	241	1,257	212
5,001 a 10,000	1,310	224	1,294	241
10,001 a 20,000	1,298	242	1,370	308
20,001 a 50,000	1,026	195	1,055	367
50,001 a 100,000	313	73	316	116
100,001 a 500,000	220	56	233	63
Mais de 500,000	35	15	40	7
Região Norte	449	144	449	115
Região Nordeste	1,793	356	1,794	328
Região Sudeste	1,668	218	1,668	360
Região Sul	1,188	193	1,188	326
Região Centro Oeste	466	135	466	185

Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2005-2009.

As inter-relações entre distribuição espacial da população e política urbana –particularmente nas regiões Norte e Centro-Oeste, por representarem quase que antípodas nas possíveis conexões entre essas duas forças em interação nas cidades– instigam-nos a pensar se as recentes configurações dos deslocamentos populacionais no Brasil (especialmente a migração urbana-urbana) se relacionam, de algum modo, com os desafios que as cidades e as regiões brasileiras precisam enfrentar, no tocante ao ordenamento do território, com vistas à garantia do direito à cidade.

Com efeito, conforme mostram as Tabelas 6 e 7, a dinâmica migratória recente no Brasil corrobora a importância das regiões Centro-Oeste e Norte (ao que se acrescenta a região Sul) como grandes espaços ganhadores das trocas migratórias estabelecidas em âmbito nacional (Baeninger, 2008).

A despeito da baixa eficácia migratória de todas as regiões brasileiras –apontando para a diversidade e mutabilidade dos fluxos de origem e destino, o que é bastante condizente com a fluidez dos espaços econômicos regionais, muitas vezes diretamente articulados às redes do capital internacional–, o que se pode depreender da análise do índice de Eficácia Migratória (IEM), entre 2001-2006, é que a região Centro-Oeste emerge como grande receptáculo dos fluxos migratórios nacionais (o que certamente impactará as dinâmicas sociais e urbanas de seus municípios).

Ao mesmo tempo, a região Sudeste confirma sua “vocação” histórica de grande receptora das migrações (a região Sudeste recebeu, nesse período, mais que o dobro de imigrantes recebidos pelo Centro-Oeste), mas também se afigura como a área que mais

expulsou população (em volume mais de três vezes superior à emigração oriunda do Centro-Oeste), evidenciando que não há mais um único espaço regional demandado pela população brasileira –a despeito de persistir a enorme concentração demográfica nas cidades da porção sul-sudeste e ao longo da costa litorânea.

Destaque deve ser dado à região Norte, com saldo migratório positivo (9.699 pessoas), e IEM de 0,02 (que a situa como área de circulação), o que combinado à crescente participação relativa da população urbana no total da população brasileira e ao elevado engajamento dos seus municípios na adequação de suas legislações às exigências do Estatuto da Cidade, parece denotar crescente dinamismo dessa área, na qual as cidades têm grandes possibilidades de florescer com justiça e beleza (Rolnik, 1999), ainda que haja enormes desafios a serem equacionados, especialmente no que diz respeito ao provimento de infraestrutura urbana, sobretudo no fornecimento de água e de esgotamento sanitário.

Tabela 7
Imigração, emigração, saldo migratório e Índice de Eficácia Migratória (IEM).
Brasil e Grandes Regiões. Anos 2001-2006

Área	Imigração	Emigração	Saldo Migratório	IEM
Brasil	4,463,426	4,463,418	–	–
Norte	425,867	416,168	9,699	0.02
Nordeste	1,267,958	1,321,381	-53,423	-0.03
Sudeste	1,530,510	1,684,418	-153,908	-0.08
Sul	573,800	533,266	40,534	0.07
Centro-Oeste	665,291	508,185	157,106	0.19

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2006 (PNAD -2006); Tabulação Especial NEPO/UNICAMP, apud Baeninger, 2008.

154

Año 5

Número 8

Enero/

junio 2011

Todavía, há, ainda, um ponto não elucidado no entrelaçamento entre distribuição espacial da população, política urbana e migração na conformação recente da urbanização brasileira, nos termos aqui apresentados: será mesmo que esse “alargamento” dos espaços da migração no Brasil –em decorrência da atratividade migratória diferencial das regiões Centro-Oeste, Sul e Norte– é comandado pelo urbano? São, realmente, as cidades, os espaços mais demandados pela população brasileira em movimento?

A Tabela 8 parece não deixar dúvidas quanto a esse aspecto, pois nos mostra que, dentre a população urbana em 2000 que residia em outro município cinco anos antes, ou seja, em 1995, 83,29% já residia na área urbana antes da última etapa migratória, confirmando a prevalência da migração urbana-urbana na configuração recente dos deslocamentos populacionais no Brasil.

Essa leitura também se confirma na análise da migração recente para a região Centro-Oeste, pois, do total de pessoas residentes na área urbana em 2000 que residiam em outro município (dentro ou fora da região) cinco anos antes, 84,48% tinham o urbano por situação de domicílio anterior.

A relevância dessa constatação é que, se efetivamente, as migrações recentes no Brasil se fazem no âmbito do mundo urbano, e, considerando-se o espraio dos espaços da

migração nacional *vis a vis* à forte circularidade desses movimentos, a conclusão a que chegamos é que todo o espaço urbano nacional é demandado por uma (crescente) população que se move em busca de emprego e melhores condições de vida, de forma que a política urbana assume papel precípua na realização da justiça social, devendo o Poder Público zelar pelo seu adequado cumprimento.

Isso significa dizer que, todos os municípios brasileiros, independentemente do tamanho (porte populacional) ou região geográfica de localização, devem incorporar os instrumentos de regulação urbanística do Estatuto da Cidade, no que devem ser cobrados e fiscalizados pelo Ministério Público e pela sociedade civil organizada.

No entanto, é importante observar que a transformação urbanística oportunizada pelos instrumentos de planejamento e ordenamento do território oferecidos pelo Estatuto da Cidade só produzirão os efeitos desejados se houver uma ampla revisão nos mecanismos de distribuição de receitas entre os entes da União, de modo que a equação receita-despesa seja mais compatível com as políticas que são atribuídas aos municípios, inclusive pelo próprio texto constitucional (Rolnik, 2009).

Da mesma maneira, a relação entre entes privados (construtoras, incorporadoras e outros agentes imobiliários), administração municipal (poderes executivo e legislativo municipais) e governo federal (por meio do Ministério das Cidades) deve ser a mais transparente possível, e de preferência acompanhada, sistematicamente, por meio de instâncias de participação popular (conselhos participativos, fóruns e assembleias), evitando-se apropriações privatistas dos projetos e recursos afetos à política de desenvolvimento urbano (Ibídem).

Tabela 8

População urbana em 2000 não residente no município atual em 1995, por situação de domicílio do lugar de residência em 1995 (Total e Urbana). Brasil e Grandes Regiões. Ano 2000

Área	Situação de domicílio em 1995		
	Total	Urbana	Urbana (%)
Brasil	12,937,051	10,775,021	83.29
Norte	1,028,616	812,236	78.96
Nordeste	2,699,654	2,134,293	79.06
Sudeste	5,658,407	4,893,096	86.47
Sul	2,163,061	1,763,418	81.52
Centro-Oeste	1,387,313	1,171,978	84.48

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000.

Considerações finais

Qualquer avaliação da realização do direito à cidade no universo urbano brasileiro recente será, necessariamente, inconclusa, ainda que possível: inconclusa, porque os processos de mudança (econômica, social, demográfica e política) ainda estão em curso; possível, porque alguns apontamentos relevantes podem ser extraídos de uma leitura entrelaçada entre

distribuição espacial da população urbana, migração e política urbana, na caracterização das feições hodiernas da urbanização brasileira.

Nesse sentido, esse texto buscou delinear, em largas pinceladas, o “estado da arte” da implantação dos instrumentos de regulação urbanística oportunistizados pelo Estatuto da Cidade, nos municípios brasileiros, sem, no entanto, detalhar a análise em casos concretos, o que, evidentemente, exigiria um esforço e um recorte que não são o propósito desse trabalho, nem são pertinentes às possibilidades de um artigo.

Na verdade, o que esse texto buscou elucidar foi a intrínseca relação entre mobilidade espacial da população, emergência de novos espaços urbanos no cenário nacional e grau de implantação da regulação urbanística nesses espaços, de modo a apontar uma agenda de pesquisa e de intervenção das políticas públicas nas áreas “críticas” da urbanização brasileira recente, ou seja, nas regiões Centro-Oeste e Norte do país, que concentraram os maiores ganhos em termos de crescimento relativo da população urbana nas últimas décadas.

Nesse sentido, uma primeira dimensão destacada na análise é que, ao acúmulo econômico, populacional e técnico-científico das grandes cidades soma-se a celeridade (o que não significa, necessariamente, qualidade) na incorporação dos marcos de regulação urbanística oferecidos pelo Estatuto da Cidade, o que as torna, potencialmente, cidades mais aptas a garantir a seus cidadãos o direito à cidade, com todos os constrangimentos sociais e econômicos que este importa.

Uma segunda dimensão, associada à primeira, é que se as pequenas cidades são menos permeáveis aos novos marcos da política urbana –pelos mais diversos motivos: insuficiência econômica, insuficiência técnica, indisposição política, etc.– essa desigualdade no trato das questões urbanas tende a reforçar as clivagens preexistentes entre as populações metropolitanas e interioranas, o que é uma grave ameaça à universalização do direito à cidade.

Uma terceira dimensão de relevo é que justamente a região que emerge, com grande força econômica, nesse início de século XXI, no Brasil, ou seja, a região Centro-Oeste, a qual apresenta, ainda, elevados saldos migratórios positivos, além de participação crescente no total da população urbana no país, mostrou-se pouco permeável à regulação urbanística orientada a adequar a propriedade ao cumprimento de sua função social –o que é lamentável da perspectiva da justiça social urbana.

Finalmente, vale destacar os “bons” indícios que emergem das regiões Norte e Sul –esta contando com a maior participação relativa de municípios que dispõem de plano diretor, e aquela contando com a maior participação relativa de municípios engajados na promoção de política habitacional de interesse social–. Essa disposição à incorporação dos instrumentos de planejamento e gestão urbanos oportunistizados pelo Estatuto da Cidade, por parte de duas regiões que têm ampliado sua capacidade de atração migratória, é, devesas, animadora, pois é desejável que à expansão dos espaços da migração nacional se some a expansão do urbano brasileiro comprometido com a promoção do direito a cidades mais justas e mais dignas para todos.

Bibliografia

- BAENINGER, R. (2008), “Rotatividade Migratória: um novo olhar para as migrações no século XXI”, trabalho apresentado no XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais (ABEP), Caxambu, Brasil, 29 de setembro a 03 de outubro. Disponível em: <www.abep.org.br. Acesso em 19/06/2011>.
- BECKER, B. (2005), “Geopolítica da Amazônia”, em *Estudos Avançados*, vol. 19, núm. 53, São Paulo: IEA/USP.
- BECKER, B. e C. Egler (1998), *Brasil, uma nova potência regional na economia mundo*. Rio de Janeiro: Bertand Brasil.
- CANO, W. (1977), *Raízes da concentração industrial em São Paulo*, São Paulo: T. A. Queiroz.
- CARVALHO, J. M. de (2003), *Cidadania no Brasil: o longo caminho*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- CUNHA, J. M. (org.) (2002), *A migração no Centro-Oeste brasileiro no período 70/96: o esgotamento de um processo de ocupação*, Campinas: NEPO/UNICAMP.
- (2006), “Dinâmica Migratória e o Processo de Ocupação do Centro-Oeste Brasileiro: o caso de Mato Grosso”, em *Revista Brasileira de Estudos de População*, vol. 1, núm. 23, São Paulo: Associação Brasileira de Estudos Populacionais, jan./jun.
- CYMBALISTA, R. (2007), “Instrumentos de Planejamento e gestão da política urbana: um bom momento para uma avaliação”, em L. M. M. Bueno (org.), *Planos Diretores Municipais. Novos Conceitos de Planejamento Territorial*, São Paulo: Annablume.
- DOLHNIKOFF, M. (1998), *Projetos para o Brasil. José Bonifácio de Andrada e Silva*, São Paulo: Companhia das Letras.
- FAUSTO, B. (2008), *História Concisa do Brasil*, São Paulo: EDUSP.
- HARVEY, D. (1980), *A justiça social e a cidade*, São Paulo: Hucitec.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE) (2010), *Censos Demográficos 1970-2000*, Rio de Janeiro: IBGE.
- (2009), *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2001-2008*, Rio de Janeiro: IBGE.
- (2010), *Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2005-2009*, Rio de Janeiro: IBGE.
- MARTINE, G (1987), “Migração e metropolização”, em *Revista São Paulo em Perspectiva*, São Paulo: Fundação SEADE.
- OLIVEIRA, F. de (1982), “O estado e o urbano no Brasil”, em *Espaço & Debates, Revista de Estudos Regionais e Urbanos*, núm. 6, São Paulo: NERU.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (1988), *Constituição da República Federativa do Brasil, 1988*.

----- (2001), *Estatuto da Cidade* (Lei 10.257/01).

ROLNIK, R. (1999), *Regulação urbanística e exclusão territorial*, São Paulo: Polis.

----- (2009), “Democracia no fio da navalha. Limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil”, em *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, vol. 11, núm. 02, Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional.

SARAIVA, J. F. S (org.) (2008), *História das Relações Internacionais Contemporâneas –da sociedade internacional do século XIX à era da globalização*, São Paulo: Saraiva.