

Ministério da Educação – MEC  
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES  
Diretoria de Educação a Distância – DED  
Universidade Aberta do Brasil – UAB  
Programa Nacional de Formação em Administração Pública – PNAP  
Especialização em Gestão Pública Municipal

## **PLANO DIRETOR E GESTÃO URBANA**

Otilie Macedo Pinheiro



2010

© 2010. Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Todos os direitos reservados.

A responsabilidade pelo conteúdo e imagens desta obra é do(s) respectivo(s) autor(es). O conteúdo desta obra foi licenciado temporária e gratuitamente para utilização no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil, através da UFSC. O leitor se compromete a utilizar o conteúdo desta obra para aprendizado pessoal, sendo que a reprodução e distribuição ficarão limitadas ao âmbito interno dos cursos. A citação desta obra em trabalhos acadêmicos e/ou profissionais poderá ser feita com indicação da fonte. A cópia desta obra sem autorização expressa ou com intuito de lucro constitui crime contra a propriedade intelectual, com sanções previstas no Código Penal, artigo 184, Parágrafos 1º ao 3º, sem prejuízo das sanções cíveis cabíveis à espécie.

P564p Pinheiro, Otilie Macedo  
Plano diretor e gestão urbana / Otilie Macedo Pinheiro. – Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2010.  
130p. : il.  
  
Inclui bibliografia  
Especialização em Gestão Pública Municipal  
ISBN: 978-85-7988-052-0  
  
1. Administração municipal. 2. Planejamento urbano. 3. Política Urbana. 4. Educação a distância. I. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Brasil). II. Universidade Aberta do Brasil. III. Título.  
  
CDU: 711.4

*Catálogo na publicação por: Onélia Silva Guimarães CRB-14/071*

**PRESIDENTE DA REPÚBLICA**

*Luiz Inácio Lula da Silva*

**MINISTRO DA EDUCAÇÃO**

*Fernando Haddad*

**PRESIDENTE DA CAPES**

*Jorge Almeida Guimarães*

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA**

REITOR

*Alvaro Toubes Prata*

VICE-REITOR

*Carlos Alberto Justo da Silva*

**CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO**

DIRETOR

*Ricardo José de Araújo Oliveira*

VICE-DIRETOR

*Alexandre Marino Costa*

**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO**

CHEFE DO DEPARTAMENTO

*Gilberto de Oliveira Moritz*

SUBCHEFE DO DEPARTAMENTO

*Marcos Baptista Lopez Dalmau*

**SECRETARIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA**

SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

*Carlos Eduardo Bielschowsky*

**DIRETORIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA**

DIRETOR DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

*Celso José da Costa*

COORDENAÇÃO GERAL DE ARTICULAÇÃO ACADÊMICA

*Nara Maria Pimentel*

COORDENAÇÃO GERAL DE SUPERVISÃO E FOMENTO

*Grace Tavares Vieira*

COORDENAÇÃO GERAL DE INFRAESTRUTURA DE POLOS

*Francisco das Chagas Miranda Silva*

COORDENAÇÃO GERAL DE POLÍTICAS DE INFORMAÇÃO

*Adi Balbinot Junior*

## **COMISSÃO DE AVALIAÇÃO E ACOMPANHAMENTO – PNAP**

Alexandre Marino Costa  
Claudinê Jordão de Carvalho  
Eliane Moreira Sá de Souza  
Marcos Tanure Sanabio  
Maria Aparecida da Silva  
Marina Isabel de Almeida  
Oreste Preti  
Tatiane Michelin  
Teresa Cristina Janes Carneiro

## **METODOLOGIA PARA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA**

Universidade Federal de Mato Grosso

## **COORDENAÇÃO TÉCNICA – DED**

Soraya Matos de Vasconcelos  
Tatiane Michelin  
Tatiane Pacanaro Trinca

## **AUTORA DO CONTEÚDO**

Otilie Macedo Pinheiro

## **EQUIPE DE DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS DIDÁTICOS CAD/UFSC**

Coordenação do Projeto  
*Alexandre Marino Costa*

Coordenação de Produção de Recursos Didáticos  
*Denise Aparecida Bunn*

Supervisão de Produção de Recursos Didáticos  
*Érika Alessandra Salmeron Silva*

Designer Instrucional  
*Andreza Regina Lopes da Silva*  
*Denise Aparecida Bunn*

Auxiliar Administrativo  
*Stephany Kaori Yoshida*

Capa  
*Alexandre Noronha*

Ilustração  
*Igor Baranenko*  
*Adriano S. Reibnitz*

Projeto Gráfico e Editoração  
*Annye Cristiny Tessaro*

Revisão Textual  
*Patricia Regina da Costa*  
*Jaqueline Santos de Avila*

## PREFÁCIO

Os dois principais desafios da atualidade na área educacional do País são a qualificação dos professores que atuam nas escolas de educação básica e a qualificação do quadro funcional atuante na gestão do Estado brasileiro, nas várias instâncias administrativas. O Ministério da Educação (MEC) está enfrentando o primeiro desafio com o Plano Nacional de Formação de Professores, que tem como objetivo qualificar mais de 300.000 professores em exercício nas escolas de ensino fundamental e médio, sendo metade desse esforço realizado pelo Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB). Em relação ao segundo desafio, o MEC, por meio da UAB/CAPES, lança o Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP). Esse programa engloba um curso de bacharelado e três especializações (Gestão Pública, Gestão Pública Municipal e Gestão em Saúde) e visa colaborar com o esforço de qualificação dos gestores públicos brasileiros, com especial atenção no atendimento ao interior do País, por meio de Polos da UAB.

O PNAP é um programa com características especiais. Em primeiro lugar, tal programa surgiu do esforço e da reflexão de uma rede composta pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), pelo Ministério do Planejamento, pelo Ministério da Saúde, pelo Conselho Federal de Administração, pela Secretaria de Educação a Distância (SEED) e por mais de 20 instituições públicas de ensino superior (IPES), vinculadas à UAB, que colaboraram na elaboração do Projeto Político Pedagógico (PPP) dos cursos. Em segundo lugar, este projeto será aplicado por todas as IPES e pretende manter um padrão de qualidade em todo o País, mas

abrindo margem para que cada IPES, que ofertará os cursos, possa incluir assuntos em atendimento às diversidades econômicas e culturais de sua região.

Outro elemento importante é a construção coletiva do material didático. A UAB colocará à disposição das IPES um material didático mínimo de referência para todas as disciplinas obrigatórias e para algumas optativas. Esse material está sendo elaborado por profissionais experientes da área da Administração Pública de mais de 30 diferentes instituições, com apoio de equipe multidisciplinar. Por último, a produção coletiva antecipada dos materiais didáticos libera o corpo docente das IPES para uma dedicação maior ao processo de gestão acadêmica dos cursos; uniformiza um elevado patamar de qualidade para o material didático e garante o desenvolvimento ininterrupto dos cursos, sem as paralisações que sempre comprometem o entusiasmo dos alunos.

Por tudo isso, estamos seguros de que mais um importante passo em direção à democratização do ensino superior público e de qualidade está sendo dado, desta vez contribuindo também para a melhoria da gestão pública brasileira.

*Celso José da Costa*  
*Diretor de Educação a Distância*  
*Coordenador Nacional da UAB*  
*CAPES-MEC*

# SUMÁRIO

Apresentação.....	9
-------------------	---

## **Unidade 1** – Urbanização brasileira: diversidade e desigualdade

Municípios brasileiros: diversidade e desigualdade.....	15
Diversidade.....	18
Desigualdade.....	20
Muitas pequenas cidades e expressivas grandes cidades.....	24
Em cada cidade: duas cidades.....	32
Cidade ilegal.....	35
Cidade Insustentável, urbanismo de risco.....	39

## **Unidade 2** – O papel do planejamento no enfrentamento dos problemas estruturais das cidades

Ação pública, mecanismo de inclusão ou exclusão.....	49
Planejamento urbano federal.....	52
A construção de outro modelo de planejamento e gestão das cidades.....	56
Estatuto da Cidade: novas regras e instrumentos para o planejamento e gestão democráticos da cidade.....	60
O que é o Estatuto da Cidade?.....	60
O Plano Diretor no Estatuto da Cidade.....	63
Novos instrumentos.....	64
Limites do Estatuto da Cidade.....	74

Planejamento Participativo.....	76
A eficácia do Planejamento Participativo.....	76
Condicionantes da gestão urbana democrática.....	78

### **Unidade 3 – Plano Diretor: elaboração e implementação**

Plano Diretor: o que é? Para que serve?.....	85
Plano Diretor Participativo: conteúdo e processo de elaboração.....	89
A ação nacional de apoio aos municípios para a elaboração dos Planos Participativos..	95
Campanha-Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos.....	96
Panorama dos Planos Diretores Municipais no Brasil.....	99
Avaliação, implementação e gestão do Plano Diretor.....	103
Avaliação do Plano Diretor aprovado.....	103
Reorganização da Prefeitura para a gestão integrada e participativa do território e do Plano Diretor.....	105
A regulamentação dos instrumentos e/ou a revisão da legislação urbanística...	110

<b>Considerações finais</b> .....	123
-----------------------------------	-----

<b>Referências</b> .....	124
--------------------------	-----

<b>Minicurrículo</b> .....	130
----------------------------	-----



# APRESENTAÇÃO

Caro estudante,

Estamos iniciando a disciplina *Plano Diretor e Gestão Urbana* na qual propomos um novo olhar sobre as 5.564 cidades e vilarejos brasileiros. Esse olhar é sobre suas diferenças e semelhanças, buscando encontrar as marcas que caracterizam o modelo brasileiro de urbanização.

Propomos um segundo olhar para o interior de cada uma delas para entender as causas de seus problemas mais visíveis que se agravam a cada ano: a insegurança e a violência, a degradação ambiental, os engarrafamentos e, principalmente, a profunda desigualdade social que forma guetos de riqueza e pobreza no seu território.

Diante dessa situação, nos questionamos: será que faltou planejamento ou faltou gestão?

A Constituição Federal de 1988 fortaleceu o poder local, mas exigiu dos Estados e principalmente dos municípios mudanças profundas na sua organização para se adequarem às suas novas funções.

A Constituição introduziu o capítulo da Política Urbana, regulamentado em 2001 pelo Estatuto da Cidade, que delega ao município a competência pela política de desenvolvimento e expansão urbana. Com que finalidade? Para que seja construída nas cidades uma nova ética na qual o pensar e o interesse coletivo se sobreponham ao interesse privado, individual ou de grupos.

É o que está expresso na Constituição. Nela determina-se que a cidade como um todo e cada uma de suas propriedades devem cumprir sua função social e se estabelece que o Plano Diretor



é o instrumento básico para exercer essa missão tornando-o obrigatório para municípios acima de 20 mil habitantes. Muitos municípios brasileiros, então, viram-se frente ao desafio de elaborar ou implementar seu Plano Diretor, muitas vezes sem ter quadros qualificados e sem capacidade técnica e administrativa para fazê-lo.

Estamos vivendo um novo momento em que é preciso reaprender a planejar para romper com a forma injusta e insustentável de fazer cidades no Brasil. Sabemos que é um grande desafio pela complexidade do tema, pela fragilidade das nossas administrações, pelos interesses de toda ordem que incidem sobre a terra urbana e sobre os investimentos públicos.

Nesse sentido, esta disciplina foi desenvolvida para trazer novos conhecimentos e despertar em você, futuro gestor público, o desejo e a capacidade de compreender a realidade do seu município, entender a lógica social e política de produção dos espaços urbanos, analisar seus problemas e suas demandas estruturais, para que você possa intervir positivamente na realidade.

Para tanto, a disciplina foi dividida em três Unidades que buscam responder às questões: de que cidades estamos falando? Faltou planejamento? Plano Diretor: o que é e para que serve? Como transformar planos em ações concretas para a melhoria das nossas cidades?

Na Unidade 1, *Urbanização brasileira: diversidade e desigualdade*, responderemos à questão: de que cidades estamos falando? Começaremos com uma leitura do nosso acelerado processo de urbanização – que em apenas 40 anos fez passar de 30 para 138 milhões a população urbana – para entender nosso modelo de fazer cidades e suas consequências.

Já na Unidade 2, *Papel do planejamento no enfrentamento dos problemas estruturais das cidades*, responderemos à pergunta: faltou planejamento? Busca entender como a ação pública tradicional – por meio de obras, de leis ou de planos – tem contribuído na maioria das vezes para agravar os problemas urbanos que pretende solucionar, e abordar também as novas propostas, o planejamento e a gestão das cidades que têm como

referência principal a lei denominada “Estatuto da Cidade”, a qual regulamenta o capítulo da Política Urbana na Constituição Federal e apresenta os novos instrumentos à disposição dos municípios para reverter o quadro de precariedade e degradação social, ambiental e financeira.

Por fim, na Unidade 3, *Plano Diretor: elaboração e implementação*, responderemos as duas últimas questões. Nessa Unidade, apresentaremos os diferentes conceitos de Plano Diretor em prática no País, em particular a concepção do Plano Diretor participativo trazida pelo Estatuto da Cidade que foi disseminada em uma grande ação nacional. Hoje, mais de 1.500 municípios elaboraram seus planos diretores e têm agora o desafio de implementá-los. Assim, a Unidade 3 mostrará quais são os procedimentos necessários para transformar as diretrizes do Plano Diretor em ações concretas, dentre as quais, podemos destacar a ação de reorganizar a Prefeitura e abri-la para a efetiva participação social.

Esperamos que esta disciplina motive você a ter outro olhar sobre a sua cidade, a querer entender os processos que levaram à sua configuração atual e à distribuição atual das atividades e das riquezas no território. Queremos que esta disciplina o ajude a refletir sobre as mazelas da sua cidade, suas potencialidades e utopias. Esperamos, ainda, que ela estimule, particularmente em você que é gestor e servidor público ou planejador em geral, o desejo de avaliar e rever seus paradigmas e suas práticas de atuação.

Por fim, nosso objetivo maior é seduzi-lo para somarmos forças na construção de uma nova ética na gestão pública, promovendo cidades mais justas, democráticas e sustentáveis.

Será uma nova utopia? Você responderá no final. Desejamos a todos uma ótima leitura!

*Professora Otilie Macedo Pinheiro*



# UNIDADE 1

## URBANIZAÇÃO BRASILEIRA: DIVERSIDADE E DESIGUALDADE

### OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Identificar as diferenças e as semelhanças das cidades brasileiras e pesquisar a origem dos seus graves problemas;
- ▶ Examinar o modelo brasileiro de urbanização e suas consequências na configuração atual dos municípios e na formação da rede brasileira de cidades; e
- ▶ Analisar a estrutura urbana do seu município e entender o jogo de forças que torna tão desiguais as diversas partes da cidade, para melhor intervir nessa realidade.



# MUNICÍPIOS BRASILEIROS: DIVERSIDADE E DESIGUALDADE

Caro estudante,

Dividimos esta primeira Unidade, para um melhor entendimento, em cinco seções. Na primeira seção, trataremos sobre a diversidade e a desigualdade com o intuito de caracterizar os 5.564 municípios, distintos pelo porte, pela cultura e natureza e também por sua história. Revelaremos por que são tão desiguais na distribuição das riquezas, no dinamismo das suas economias, na oferta de serviços e oportunidades de trabalho e no estudo da sua população.

No item seguinte, veremos como esses municípios estão relacionados e de que maneira eles formam no território nacional uma rede dinâmica composta por várias pequenas cidades e poucas, mas expressivas, grandes cidades.

Veremos, ainda, como a desigualdade se reproduz no interior dos municípios gerando em cada cidade duas cidades: uma pequena parte rica, legal – com o melhor em infraestrutura, serviços, emprego e lazer – e uma grande parte pobre, precária.

Na sequência, trataremos sobre a Cidade ilegal mostrando como nosso padrão de desenvolvimento não prepara as cidades para receber os novos moradores que, na sua maioria, são compelidos aos guetos das favelas e dos loteamentos clandestinos.

Finalmente, discutiremos sobre a “Cidade Insustentável: urbanismo de risco” relatando como esse padrão deixou presente nos municípios de todos os portes as marcas da segregação social, da ilegalidade e da degradação ambiental. Ao estudar cada item, procure identificar a posição do município do seu interesse em relação ao tema tratado.

Vamos lá! Boa leitura e, em caso de dúvida, não hesite em consultar o seu tutor.

Para que sua caminhada na disciplina seja produtiva e significativa, escolha um município de seu interesse e ao longo da disciplina compare o que está escrito no texto com sua vivência e seu conhecimento sobre a cidade escolhida. Desse modo, você poderá traçar o perfil da sua cidade e produzir uma nova interpretação da realidade local.

Nosso processo de urbanização iniciou-se com as primeiras construções nas vilas de São Vicente e Santo André – fundadas em 1537 por Martim Afonso de Souza, a mando do Rei de Portugal. Tais construções marcaram a efetiva ocupação e posse do território pelos colonizadores portugueses. A partir desse momento, e acompanhando a história econômica do Brasil, nossas cidades têm origem nas atividades produtivas do açúcar, da mineração, do café, do gado, da borracha, do algodão e da industrialização. Os aglomerados urbanos se desenvolveram inicialmente ao longo da costa e posteriormente à margem dos rios em direção ao interior, em um movimento em direção ao oeste e ao norte que continua até os nossos dias.

A urbanização se acelera com a industrialização do País. A década de 1960 marca a virada de um País majoritariamente rural para majoritariamente urbano, como podemos observar no Quadro 1.

ANO	POPULAÇÃO TOTAL	POPULAÇÃO URBANA	POPULAÇÃO RURAL	% DE POPULAÇÃO URBANA
1872	9.930.478	–	–	
1890	14.333.915	–	–	
1900	17.438.434	–	–	
1920	30.635.605	–	–	
1940	41.236.315	12.880.182	28.356.133	31,23
1950	51.944.397	18.782.891	33.161.506	36,16
1960	70.191.370	31.303.034	38.767.423	44,60
1970	93.139.037	52.084.984	41.054.053	55,92
1980	119.002.706	80.436.409	38.566.297	67,59
1991	146.825.475	110.990.990	35.834.485	75,59
2000	169.799.170	137.953.959	31.845.211	81,25
2007	183.987.291*	–	–	

Quadro 1: Crescimento da população

Fonte: Adaptado do Censo IBGE (2000) e contagem populacional do IBGE (2007)

Perceba que, de acordo com o censo de 1960, menos da metade (44,6%) da população vivia nas áreas urbanas dos municípios. Já em 1970, esse índice passou para 55,92%, e, em uma intensidade pouco vista em outros países, ultrapassava no ano 2000 os 81%, ou seja, em apenas 40 anos, mais de cem milhões de novos moradores chegaram às nossas cidades.

O conceito de urbano e rural vem do Decreto-Lei n. 311 de 1938 que transformou em cidades todas as sedes municipais independentemente de suas características estruturais e funcionais e do impacto que geram no ecossistema. Por isso, contabiliza como urbana toda a população de povoados, vilarejos e até aldeias indígenas situadas dentro do perímetro urbano dos municípios.

Para alguns acadêmicos, a grande maioria dos nossos municípios são rurais, com o meio natural pouco impactado pela urbanização. Para outros, com os avanços tecnológicos, são cada vez mais intensas as relações entre a cidade e o campo, o que torna difícil essa classificação. O tema é polêmico e tem sido objeto de muitas pesquisas e discussões acadêmicas que fazem a relação rural-urbano no planejamento das cidades. Por exemplo, o professor José Eli da Veiga expressa no livro *Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula* (2002) sua crítica ao conceito de urbano aplicado no País.

Hoje, nosso país é essencialmente urbano, mas a distribuição da população no território é muito desigual, observe:

- ▶ são 14 as cidades que têm mais de 1 milhão de habitantes e concentram 1/5 da população do País;
- ▶ quase a metade dos municípios (2.601) tem menos de 10 mil habitantes (CENSO, 2000);
- ▶ o município menos populoso, Borá, tem apenas 804 habitantes e se situa no Estado de São Paulo; e



- ▶ o município mais populoso, São Paulo, habita mais de dez milhões de pessoas e que é a capital econômica e cultural do País.

O universo dos 5.564 municípios brasileiros é formado de realidades muito distintas, mas no conjunto esses municípios são marcados por duas características: grande diversidade e profunda desigualdade entre eles e no interior de cada um deles. Aqui, mostraremos as marcas da diversidade e a seguir as marcas da desigualdade.

## DIVERSIDADE

A diversidade é expressa de várias formas, a saber: no número de habitantes, nas dimensões territoriais, na localização, na configuração espacial e na riqueza natural; nas diferenças culturais e de formação histórica.

Quanto ao tamanho, os territórios variam dos 3 km<sup>2</sup> de Santa Cruz de Minas (MG) aos quase 160 mil km<sup>2</sup> de Altamira, no Pará, maior do que muitos Estados brasileiros e vários países.

Municípios de mesmo porte têm situação muito diversa se estão situados em uma região metropolitana ou no sertão ou, ainda, a 12 horas de barco da cidade mais próxima, como é frequente na Amazônia. Por exemplo, São Gabriel da Cachoeira (AM) onde a população é 99% indígena e vive em terras demarcadas, preservando seus valores tradicionais. Ou municípios turísticos localizados no litoral ou na serra ou com expressiva riqueza cultural, que veem sua população oscilar ao longo do ano no vaivém dos turistas. É o caso de Parintins (AM); Crato (CE), com as romarias do Padre Cícero; Barretos (SP); Gramado (RS); Bonito (MS) ou aqueles que possuem belas praias no litoral.

*Nossos municípios são bastante diversos. Temos, além dos citados, municípios-floresta, municípios-ilha e municípios localizados no semiárido, cuja questão central é o combate à desertificação. E o seu município? Quais são as suas características (físicas, históricas, culturais, econômicas, demográficas, etc) mais marcantes?*

Pela sua origem, as cidades primeiras do Período Colonial – nas quais o traçado inicial das ruas foi se fazendo com a construção de cada nova casa – são bem diferentes daquelas que surgiram a partir de planos governamentais como Belo Horizonte, Goiânia, Brasília, Palmas ou Rondonópolis.

São também diferentes dos municípios situados nas novas fronteiras de desenvolvimento agrícola e extrativista. É o caso dos 84 municípios dos Estados do Pará e do Mato Grosso situados ao longo da BR-163, que liga Cuiabá a Santarém, que antes da chegada do asfalto viram crescer no seu território, feito cogumelos, novos assentamentos que impactaram a floresta e a qualidade de vida dos seus moradores.

Cabe ainda destacar o expressivo número de 1.307 novos municípios criados após a Constituição Federal de 1988. Diferentes entre si, eles trazem do município original parte de sua história.

Essa diversidade torna único cada um dos nossos municípios, por isso é fundamental ter esse olhar individualizado quando existe a proposta de planejar ou pensar um futuro para as cidades.

São muitas as pesquisas e os estudos que podem contribuir nesse entendimento, desde as pesquisas e sínteses do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) ou do Instituto de Planejamento e Pesquisa Aplicada (IPEA) até as pesquisas acadêmicas focadas na questão urbana, em redes universitárias como o Observatório das Metrôpoles, a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR) ou como o Núcleo de Altos Estudos Amazônicos.

## DESIGUALDADE

A segunda marca dos municípios brasileiros é a profunda desigualdade entre eles que é expressa no dinamismo da sua economia, no ritmo de desenvolvimento e, principalmente, na qualidade de vida e acesso dos seus habitantes aos serviços básicos e ao direito à cidade. A desigualdade, que divide os municípios entre ricos e pobres, se revela na existência ou não de sedes de empresas, de agências bancárias, de domínios de internet, de aeroportos, de cinemas e teatros, e, mais ainda, nas oportunidades de emprego e estudo que oferecem aos seus moradores, na oferta de serviços de saúde, de justiça, de segurança, etc.

Essa desigualdade pode ser medida por vários indicadores como:

- ▶ **Produto Interno Bruto (PIB):** que mede a riqueza em bens e serviços finais produzida em uma determinada região.
- ▶ **Coeficiente de Gini:** desenvolvido pelo estatístico italiano Corrado Gini, esse coeficiente mede o grau de concentração de renda em um lugar, ou seja, mede a desigualdade da distribuição de renda entre as classes sociais segundo a renda domiciliar *per capita*.
- ▶ **Índice de Desenvolvimento Humano (IDH):** criado pela ONU, esse índice mede a escolaridade, a longevidade e a renda da população de um determinado lugar.
- ▶ **Índice de Exclusão Social:** desenvolvido pelos professores Lemos e Nunes, da Unicamp, esse índice busca aferir o percentual de excluídos, em cada um dos municípios brasileiros e Distrito Federal, por meio de cinco variáveis: privação de água tratada, saneamento, coleta sistemática de lixo, educação e renda.

- ▶ **Índice de Exclusão Social (IES):** indo além do IDH, esse índice mede a pobreza absoluta (pessoa que não consegue ter acesso a uma cesta alimentar e a bens mínimos necessários à sua sobrevivência) e permite estimar o percentual de excluídos em cada um dos municípios, Estados e regiões brasileiras, além de verificar qual a maior carência de cada uma delas.

Segundo os dados do Índice de Exclusão Social – IES de 2003, em quase um terço dos municípios, mais da metade de sua população vivia na pobreza absoluta. Na região Nordeste, 77,1% dos municípios encontram-se nessa mesma situação. A Figura 1, a seguir, indica os dez melhores e os dez piores resultados quanto à concentração da pobreza:

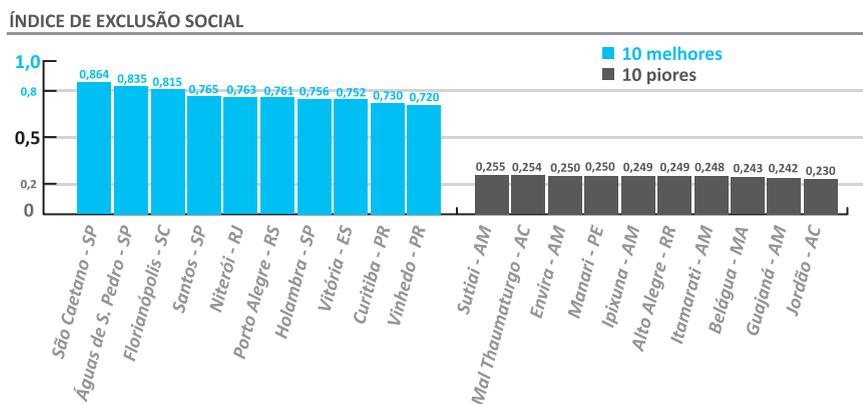


Figura 1: Gráfico do Índice de Exclusão Social  
 Fonte: Adaptada de Pochmann e Amorim (2003)

Os dados do Coeficiente de Gini mostram a situação inversa, pois quando comparamos a renda da população, dentro de um mesmo município, a desigualdade é maior nos municípios mais populosos. As regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste que apresentaram menor incidência de pobres pelo IES também apresentaram a maior desigualdade por Gini, ou seja, a maior distância de renda entre os ricos e os pobres. No caso extremo, estão os municípios brasileiros com mais de um milhão de habitantes.

O Mapa de Pobreza e Desigualdade de 2003, do IBGE, mostra o grau de desigualdade social nas diferentes regiões do País. A Figura 2 compara os resultados do IES com os do Gini:

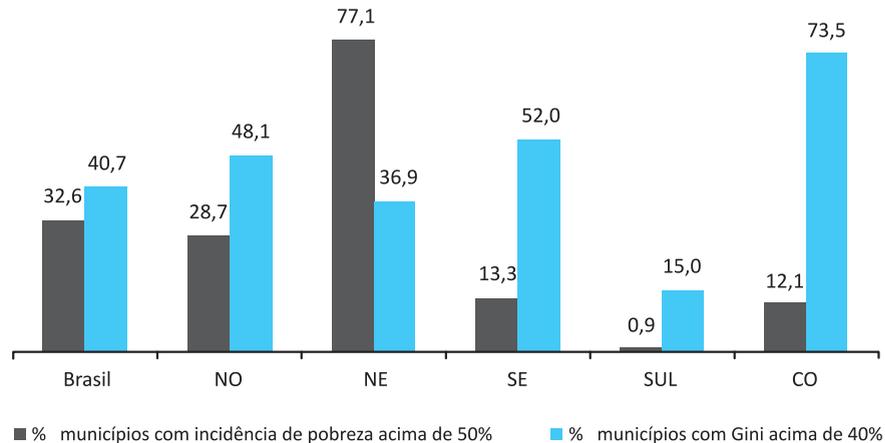


Figura 2: Proporção de municípios com incidência de pobreza acima de 50% e índice de Gini acima de 40%  
Fonte: IBGE (2008a)

Márcio Pochmann, um dos pesquisadores que elaborou esse Atlas, afirma que nas regiões Norte e Nordeste existe uma maior incidência da presença do indicador da exclusão, ou seja, ausência de escolaridade e baixa possibilidade de ocupação (POCHMANN; AMORIM, 2003). Já nas regiões Sul e Sudeste, encontramos outro tipo de exclusão, que é a violência e a presença de maior escolaridade não associada à possibilidade de emprego.

As cinco regiões metropolitanas que concentram os maiores índices de violência são as de São Paulo, Rio de Janeiro, Vitória, Distrito Federal e Recife. Uma das interpretações possíveis de é que nos municípios pobres as pessoas são igualmente pobres, enquanto que em áreas mais ricas um índice de desigualdade alto significa uma distribuição menos igualitária da riqueza.

A desigualdade também se expressa na capacidade de gestão do município, no grau de dependência dos recursos estaduais e federais, e mais, na sua capacidade de produzir riquezas e transformá-las em qualidade de vida para a população.



## MUITAS PEQUENAS CIDADES E EXPRESSIVAS GRANDES CIDADES

O conjunto dos municípios, constituído por várias pequenas cidades e poucas, mas expressivas grandes cidades, formou no País uma complexa e hierarquizada rede urbana em função das relações que se estabelecem entre elas. São fluxos permanentes de pessoas em busca de produtos e serviços (compras em geral, educação, serviços de saúde, cultura e lazer, acesso a aeroportos) e de escoamento de mercadorias para aquisição de insumos e a distribuição dos produtos (RIBEIRO, 2008).

Esse movimento é assim expresso por Rolnik (1988, p. 12):

[...] na busca de algum sinal que pudesse apontar uma característica da cidade de qualquer tempo e lugar, a imagem que me veio à cabeça foi a de um ímã, um campo magnético que atrai, reúne e concentra os homens.

*O que é uma cidade pequena, uma cidade média e uma cidade grande?*

Pelo critério demográfico, a maioria dos textos urbanísticos define como cidades médias aquelas com população entre 100 mil e 500 mil habitantes. No Brasil, devido às características do sistema urbano regional, o IBGE considera, nas regiões Norte e Centro-Oeste, que podem ser caracterizadas como cidades médias os municípios que possuem entre 50 e 100 mil habitantes. Assim, no

Norte e Centro-Oeste, são consideradas pequenas as Cidades abaixo de 50 mil habitantes e grandes as acima de 100 mil. Nas demais regiões do País, são consideradas cidades pequenas as abaixo de 100 mil e grandes as acima de 500 mil.

Além da população, existem outros critérios para a classificação de cidades, tal como a influência que exercem em seu entorno. Jacobs (2000, p. 30), por exemplo, afirma que

As metrópoles não são apenas maiores que as cidades pequenas. Diferem das cidades pequenas e dos subúrbios em aspectos fundamentais, e um deles é que as cidades grandes são, por definição, cheias de desconhecidos.

A mesma percepção de cidade pequena aparece na linguagem popular como: *todo mundo na cidade te chama pelo nome ou apelido; a maioria dos habitantes sabe quem são seus pais; não é necessária a utilização do rádio ou da televisão para uma notícia se espalhar rapidamente; é quase impossível se perder na cidade; na sua cidade, durante as eleições não há segundo turno etc.*

Em 2007, o IBGE realizou o estudo dessas relações, denominado Rede de Influência das Cidades (REGIC), que abrangeu 4.625 municípios, dos quais 85% têm menos de 20.000 habitantes (IBGE, 2008b). O estudo identificou as cidades com maior centralidade, ou seja, os nós dessa rede, e estabeleceu a região de influência de cada uma delas em função da intensidade das relações e da sua área de abrangência. Algumas cidades têm papel de controle e comando em grandes regiões no País. São **centros de gestão pública e empresarial**: concentram uma grande diversidade de órgãos do Estado e sedes de empresas e, dessa forma, propagam decisões, definem relações e destinam investimentos. Outras são também centros de gestão pública e empresarial, mas têm atuação restrita ao próprio território municipal. Existem, ainda, as que apresentam indicativos de centralidade mais fracos do que os de centros localizados em outras regiões e exercem forte polarização em suas áreas. É o caso de cidades médias da região amazônica.

É o caso principalmente de São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília.

*Se você se interessa ou trabalha com cidades amazônicas, uma boa fonte de pesquisa e troca de informações é a Rede de Cidades da Pan-Amazônia (RECIPAN). Você já ouviu falar dessa rede? Aproveite para pesquisar.*

Com a proposta de fomentar o conhecimento sobre a diversidade, as particularidades e as semelhanças das cidades, essa rede foi criada por um grupo de pesquisadores e de instituições interessadas em discutir problemas relacionados à urbanização nas regiões amazônicas dos oito países que formam a Pan-Amazônia. Em uma perspectiva interdisciplinar, essa rede reúne professores e estudantes de programas de pós-graduação, pesquisadores de vários campos, como o universitário, o governamental (gestores, planejadores), o das organizações não governamentais e o das lideranças de movimentos sociais urbanos. Além dos objetivos acadêmicos, a RECIPAN e as instituições universitárias integram como parceiro o Observatório de Políticas Públicas Conhecimento e Movimento Social na Amazônia (COMOVA), do qual fazem parte a Universidade Federal do Pará (UFPA) e a Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional (FASE).

Para saber mais, acesse:  
<<http://www.recipam.org/index.php?p=apresenta>>.

Existem, também, outras redes formadas por cidades que mantêm relações horizontais, de complementaridade que podem ser definidas pela divisão funcional de atividades, pela especialização produtiva e pela oferta diferencial de serviços, como é o caso de Juazeiro do Norte, Crato e Barbalha no Ceará. Observe a Figura 4:



Classificação	Características	Subníveis	Centro	População em 2007
12 Metrôpoles	São os principais centros urbanos do País. Caracterizam-se por seu grande porte e por fortes relacionamentos entre si, além de, em geral, possuírem extensa área de influência direta	Grande metrópole nacional	São Paulo	19,5 milhões de habitantes
		Metrôpoles nacionais	Rio de Janeiro	11,8 milhões
			Brasília	3,2 milhões
		Metrópole	Manaus, Belém, Recife, Fortaleza, Salvador, Porto Alegre, Curitiba, Belo Horizonte, Goiânia	População variando de 1,6 (Manaus) a 5,1 milhões (Belo Horizonte), constituem o 2º nível da gestão territorial
70 Capitais regionais	Com capacidade de gestão no nível imediatamente inferior ao das metrópoles, têm área de influência de âmbito regional, sendo referidas como destino, para um conjunto de atividades, por grande número de municípios	Demais capitais Estaduais e Campinas	Constituído por 11 cidades	Com medianas de 955 mil habitantes e 487 relacionamentos
		Capital regional B	20 cidades	Com medianas de 435 mil habitantes e 406 relacionamentos
		Capital regional C	39 cidades	Com medianas de 250 mil habitantes e 162 relacionamentos
164 Centros sub-regionais	Centros com atividades de gestão menos complexas e têm área de atuação mais reduzida	Centro sub-regional A	85 cidades	Com medianas de 95 mil habitantes e 112 relacionamentos
		Centro sub-regional B	79 cidades	71 mil habitantes e 71 relacionamentos
556 Centros de zona	Nível formado por cidades de menor porte e com atuação restrita à sua área imediata; exercem funções de gestão elementares	Centro de zona A	192 cidades	45 mil habitantes e 49 relacionamentos
		Centro de zona B	364 cidades	Com medianas de 23 mil habitantes e 16 relacionamentos
4.473 centros locais	Demais cidades cuja atuação e centralidade não extrapolam os limites do seu município	-	4.473	Têm população predominantemente inferior a 10 mil habitantes

Quadro 2: Classificação da Rede Urbana Brasileira

Fonte: Adaptado de IBGE (2008)

O Centro-Sul conta com um significativo número de metrópoles, capitais regionais e centros sub-regionais, com grande articulação entre si. Nas regiões Norte e Nordeste, faltam níveis hierárquicos e são poucos os centros intermediários.

Outra pesquisa do IBGE, de 2006 – Área de Concentração de População (ACP) – identificou 40 Grandes Aglomerações Urbanas que agregam 336 municípios. Conforme o IBGE (2008b, p. 12),

[...] como grandes manchas urbanas de ocupação contínua, caracterizadas pelo tamanho e densidade da população, pelo grau de urbanização e pela coesão interna da área, dada pelos deslocamentos da população para trabalho ou estudo. As ACPs se desenvolvem ao redor de um ou mais núcleos urbanos, em caso de centros conurbados, assumindo o nome do município da capital ou do município de maior população.

São constituídas pelas Regiões Metropolitanas (RMs) Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs) e capitais com forte capacidade de polarização do território nacional.

As RMs são formadas por municípios de um mesmo Estado e criadas por lei estadual; e as RIDEs são interestaduais e oficialmente instituídas por lei federal. As nove primeiras RMs foram criadas na década de 1970 pelo Governo Federal. O Brasil possui hoje 29 regiões metropolitanas em 18 Estados e três RIDEs, a de Brasília, a de Petrolina-Juazeiro e a de Teresina/Timon, criadas por legislações e critérios diversos.

RMs, RIDEs e aglomerações urbanas são espaços urbanos constituídos por uma mancha contínua de ocupação sobre mais de um município, envolvendo fluxos intermunicipais, complementaridade funcional e integração socioeconômica (ANÁLISE DAS REGIÕES METROPOLITANAS DO BRASIL, 2004).

 **Saiba mais**

**Metrópole**

Aqui definida como toda e qualquer capital ou cidade principal de País, Estado ou província. Amplie seu conhecimento pesquisando sobre a região metropolitana onde o seu município está situado, na página *Observatório das Metrôpoles*, no estudo *Análise das Regiões Metropolitanas e construção de tipologias* elaborado para o Ministério das Cidades em 2005, disponível em <[http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/produtos/produto\\_mc\\_2.pdf](http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/produtos/produto_mc_2.pdf)>. Fonte: Elaborado pelo autor.

As metrópoles concentram os municípios e as pessoas mais ricas, com maior acesso à educação e à saúde e possuem as maiores empresas e também os órgãos de decisão. Segundo estudo do Observatório das Metrôpoles, no ano 2000, as 15 principais grandes aglomerações urbanas detinham 39% da População Economicamente Ativa (PEA) e concentravam: 80% das sedes das 500 maiores empresas do Brasil; 74% das operações bancárias e financeiras, 67% dos empregos em atividades de ponta; 52% da massa de rendimentos; e 74% do movimento de passageiros no tráfego aéreo (ANÁLISE DAS REGIÕES METROPOLITANAS DO BRASIL, 2004).

Outro fator que merece destaque faz referência ao papel, cada vez mais preponderante, das cidades médias na dinâmica econômica e espacial do País, contribuindo também para a expansão e o adensamento da rede urbana. Segundo o IBGE (2008b), as cidades médias tiveram maior crescimento populacional, entre 2000 e 2007, e também maior aumento do Produto Interno Bruto (PIB), entre 2002 e 2005, do que as demais cidades brasileiras, observe isso na Tabela 1 a seguir. As mais elevadas taxas de crescimento demográfico são registradas especialmente nas áreas de fronteira econômica (regiões Centro-Oeste e Norte). As cidades que mais cresceram foram Palmas (TO) e Águas Lindas de Goiás, o município mais pobre entorno de Brasília.

Tabela 1: Participação dos municípios por tamanho no PIB e na população nacional (em porcentagem)

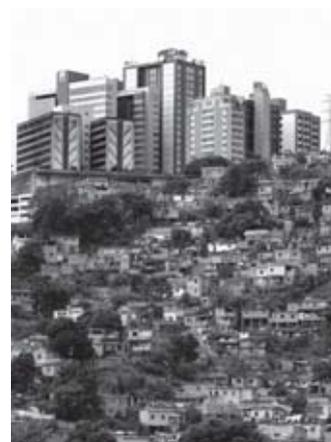
TAMANHO DO MUNICÍPIO	PIB NACIONAL EM 2002	PIB NACIONAL EM 2005	POPULAÇÃO TOTAL EM 2000	POPULAÇÃO TOTAL EM 2007
Maior de 500 mil habitantes	43.34	41.70	29.81	29.71
Entre 100 mil e 500 mil habitantes	26.07	27.35	23.80	25.05
Menor que 100 mil habitantes	30.59	30.95	46.39	45.24

Fonte: IBGE, Produto Interno Bruto dos Municípios, Censo Demográfico 2000 e estimativas populacionais. Elaboração: <[http://www.ipea.gov.br/003/00301009.jsp?ttCD\\_CHAVE=5499](http://www.ipea.gov.br/003/00301009.jsp?ttCD_CHAVE=5499)>

O fortalecimento das cidades médias tem como contraponto outra característica da nossa urbanização atual: a perda de dinamismo demográfico e a atratividade para novos investimentos das grandes metrópoles do Sul e Sudeste, e o aumento do crescimento das periferias dessas aglomerações. Essa nova distribuição de população e atividades no território tem profunda relação, por um lado, com as mudanças no padrão de localização das atividades econômicas, a partir dos anos 1980, em particular, a desconcentração industrial, a modernização da agricultura e a expansão da fronteira agrícola. Por outro lado, está associada à deterioração da qualidade de vida e da infraestrutura dos centros tradicionais e ao alto custo do acesso a terra e à moradia.

Portanto, podemos afirmar que o padrão de desenvolvimento intensificou o fenômeno de formação e consolidação das 40 aglomerações urbanas em todas as regiões, mas, apesar de desacelerar o crescimento da cidade-núcleo, as metrópoles centrais concentram, cada vez mais, as atividades de controle e comando, a população mais rica e as atividades de ponta.

Outra característica de nosso modelo é a dispersão a qual demonstra que 93% dos municípios têm menos de 100 mil habitantes. Uma face perversa do modelo é o fato de a grande maioria dos municípios rurais, localizados fora dos eixos de expansão econômica, ficarem estagnados ou perderem população entrando em decadência.



## EM CADA CIDADE: DUAS CIDADES

No item *Ação Pública, mecanismo de exclusão ou inclusão* trataremos da desigualdade entre os municípios e entre as regiões. Essa desigualdade se reproduz no interior dos municípios (no intraurbano). Nossas cidades, de forma geral, estão divididas social e espacialmente em duas:

- ▶ Cidade formal, rica, regularizada, com infraestrutura completa, usufruindo do melhor que a comunidade pode ter em comércio, serviços, cultura e lazer. É a parte da cidade que concentra a população com maior renda, maior escolaridade, mais branca.
- ▶ Cidade informal, ilegal, precária, eternamente inacabada, é a cidade dos mais pobres, com menos estudo, mais negra e com maior índice de mortalidade.

Por exemplo, Brasília e seu entorno; Rio de Janeiro da Zona Sul e da Baixada Fluminense; São Paulo dos Jardins e de Guarapiranga; e Curitiba do bairro do Batel com uma renda média mensal de R\$ 8.972 por habitante e o de Tatuquara com uma renda média R\$ 809,93 em 2008.

*Mas quais as causas dessa triste marca das nossas cidades?*

A primeira causa é que a imensa e rápida urbanização não foi acompanhada de políticas públicas de desenvolvimento urbano, capazes de preparar os municípios para receber os novos

contingentes populacionais e atividades no seu território. Os grandes projetos públicos e empresariais de desenvolvimento, de industrialização, de infraestrutura logística e energética (construção e ampliação de rodovias, portos, aeroportos e hidrovias, geração de energia elétrica, produção de petróleo, etc.) atraíram os trabalhadores em busca do sonho de viver melhor, mas não previram na sua programação o apoio aos municípios na construção de moradias, na ampliação das redes de serviço e de infraestrutura para receber os novos trabalhadores e os migrantes, ambos sem poder aquisitivo para comprar ou alugar uma moradia decente.

Essa situação foi agravada no final do século passado com a recessão econômica dos anos 1980 que, associada ao modelo de desenvolvimento privatista dos anos 1990, reduziu os investimentos em políticas sociais e aprofundou as marcas da desigualdade, deteriorando qualidade de vida e sociabilidade nas cidades.

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Lula introduziu pela primeira vez o componente Infraestrutura Social e Urbana, que engloba, entre outras diretrizes, saneamento, habitação e inclusive a urbanização plena de favelas. É um grande avanço, mas não contempla o apoio ao planejamento urbano e encontra no alto preço da terra um obstáculo à sua concretização.

A segunda grande causa é que no nosso país a terra urbana é tratada como uma mercadoria cara, na mão de poucos proprietários que podem decidir se querem ou não colocá-la no mercado para venda ou locação. A pequena parte do tecido urbano dotada de infraestrutura e serviços tem sido cada vez mais objeto de cobiças imobiliárias o que leva às alturas o preço das terras nessas áreas.

Quanto mais “bem localizado” o imóvel, mais alto o seu preço e maior a probabilidade de valorização. Isso é resultado

Obras e leis que trataremos no item Plano Diretor: o que é? Para que serve? A ser estudado na Unidade 3.

principalmente de **ações públicas** (por meio de obras e leis) e também privadas (a construção do shopping, a nova faculdade).

A **expectativa de valorização** é a obtenção de ganhos extraordinários em forma de renda da terra sem nenhum investimento próprio, é a expectativa que move os proprietários e favorece a manutenção de grande número de terrenos urbanizados ociosos, em “regime de engorda”. Bem localizados, se tornam raros e são disputados para a instalação de comércios, serviços, apartamentos de luxo. O preço da terra, por sua vez, é definido pelo mercado imobiliário especulativo. Logo, o acesso ao solo urbano e à moradia se torna cada vez mais restrito, fazendo com que só uma pequena parcela da população possa adquirir ou alugar esses imóveis.

#### Saiba mais expectativa de valorização

Esta expectativa implica a formação do preço pelo mercado da terra urbana. Visitando a página do Instituto Lincoln de Política de Terras: <[www.lincolninst.edu](http://www.lincolninst.edu)> – site voltado à pesquisa, ao ensino e à disseminação de informação em políticas de uso e tributação do solo – você pode fazer cursos gratuitos para aprofundar-se no tema. Fonte: Elaborado pela autora.

## CIDADE ILEGAL

A soma de variáveis, como: ausência de políticas públicas de construção de moradias; mercado especulativo da terra urbana; e baixa renda da maioria da população torna praticamente impossível para o trabalhador pouco qualificado pagar o aluguel ou comprar um imóvel no mercado formal.

Sem subsídios do poder público e sem renda para alugar ou comprar moradia na cidade legal sobra somente ao trabalhador de baixa renda morar em áreas fora das leis (ilegais) e das normas (irregulares ou informais). Esse trabalhador apenas poderá comprar um lote em terras periféricas, cada vez mais longínquas, em loteamentos irregulares, denominados clandestinos, pois esses loteamentos:

- ▶ não são aprovados pela Prefeitura;
- ▶ não possuem registro em cartório de registro de imóveis; e
- ▶ estão situados em áreas rurais ou em áreas urbanas de preservação ambiental ou cujos lotes têm dimensões menores do que as permitidas naquela zona.

Ou seja, o trabalhador pouco qualificado passa toda a vida construindo aos poucos sua casa, com suas economias, sem assistência técnica. Quando consegue construir sua casa em um menor espaço de tempo, as características são precárias, por exemplo, construções em áreas ambientalmente frágeis, nas favelas e nos mocambos, áreas que na sua maioria são protegidas por legislação com fortes restrições ao uso e por isso são tão desprezadas pelo mercado imobiliário formal. Ou ainda um cômodo, na indigna

Elaborado a partir da edição de 2008 da Pesquisa de Informações Municipais (MUNIC), que é realizada anualmente pelo IBGE a partir de informações fornecidas pelas prefeituras. Veja mais em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2008/default.shtm>>.

coabitação dos cortiços, tão presentes nas áreas centrais dos grandes municípios. E assim, vai se formando a não cidade, constituída de espaços precários e irregulares.

Como a maioria da população do País é de baixa renda, a precariedade e a irregularidade deixaram de ser exceção e passaram a ser a regra, em grande parte dos municípios brasileiros, independente do porte. O Quadro 3 revela que a existência de favelas é declarada em quase 100% dos municípios com mais de 500 mil habitantes e que os loteamentos irregulares estão presentes em mais de 90% daqueles com mais de 100 mil habitantes. O mais revelador é que a irregularidade está presente em municípios de todos os portes inclusive nos de menos de 5 mil habitantes que também declararam ter loteamentos irregulares (37%) e favelas (10%).

CLASSIFICAÇÃO MUNICÍPIOS POR POPULAÇÃO	TOTAL	QUE DECLARARAM EXISTÊNCIA DE LOTEAMENTOS IRREGULARES E/OU CLANDESTINOS		QUE DECLARARAM EXISTÊNCIA DE CORTIÇOS, CASAS DE CÔMODOS OU CABEÇAS DE PORCO		QUE DECLARARAM EXISTÊNCIA DE FAVELAS, MOCAMBOS, PALAFITAS OU ASSEMBLADOS	
		N.	%	N.	%	N.	%
<b>Brasil</b>	<b>5564</b>	2960	53,20	1 399	25,14	1 837	33,11
Menor de 5000	1267	473	37,33	108	8,52	120	9,47
De 5001 a 20.000	2675	1292	48,30	542	20,26	745	27,85
De 20.001 a 100.000	1356	951	70,13	552	40,71	742	54,72
De 100.001 a 500.000	229	209	91,27	165	70,05	194	84,72
Mais de 500.000	37	35	94,59	32	86,49	36	97,30

Quadro 3: Irregularidade Urbana – MUNIC 2008

Fonte: Adaptado de IBGE (2008c)

Analisando a pesquisa, podemos perceber que as taxas de crescimento da informalidade são maiores do que as taxas de crescimento urbano. Elas caminham em sentido contrário ao das taxas de crescimento da pobreza que, felizmente, tem decrescido no País. O que revela que a renda do trabalhador cresceu, mas o preço dos imóveis subiu ainda mais.

*Como a ação do poder público, por meio dos investimentos e das normas, sem acompanhamento das políticas públicas de promoção do acesso a terra e ampliação da oferta de habitação popular, alimenta o processo de ilegalidade e informalidade que tenta combater nas nossas cidades?*

A informalidade traz um alto custo individual e coletivo, pois a precariedade do acesso ao saneamento básico, aos serviços de transporte, à saúde e à educação, soma-se à insegurança jurídica e administrativa de perder a posse do imóvel por causa de despejos forçados, e é essa insegurança que põe em risco, inclusive, à vida, isso em virtude da **fragilidade das construções**.

Morar em assentamentos precários, ao contrário do que muitos pensam, não é uma opção barata, já que o crescimento das práticas de informalidade e o adensamento das áreas já ocupadas têm gerado custos muito elevados de terrenos e aluguéis nessas áreas. A continuada pressão da demanda faz, por sua vez, com que dentro das próprias comunidades informais – particularmente naquelas mais bem localizadas dentro do tecido urbano – surja uma pequena indústria de produtos imobiliários – submoradias de aluguel, por exemplo, que pouco a pouco pode vir a se transformar.

Nas grandes favelas das principais cidades brasileiras, podemos ver, frequentemente, um verdadeiro mercado imobiliário de produtos precários à margem da regulação urbanística e econômica estatal, mas os preços de terras periféricas sobem também, pois coloca-se em curso um motor de especulação imobiliária que não existiria, com essa força, se fosse mais bem distribuída pela cidade. (FERNANDES apud PINHEIRO, 2008).

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), realizada pelo IBGE em 2007, revela as condições de moradia das camadas mais pobres da população. A análise dos dados da pesquisa mostra que há melhoria da situação no país com a paulatina distribuição da renda em favor das camadas menos abastadas da população, mas os dados nos mostram também que ainda hoje um terço da população brasileira (54,6 milhões de pessoas) não tem condições dignas de moradia (IBGE, 2007).



Veremos com detalhes essa questão de ilegalidade e informalidade na primeira seção da Unidade 2 – Ação pública, Mecanismo de exclusão ou inclusão.

Os principais problemas de moradias inadequadas dizem respeito ao adensamento excessivo, à coabitação familiar, ao ônus excessivo com aluguel, à proliferação de assentamentos precários e à irregularidade urbana. Em números absolutos, o principal fator de inadequação diz respeito à falta de serviços adequados de esgotamento sanitário e abastecimento de água. Veja o Quadro 4.

PROBLEMA	CARACTERIZAÇÃO DO PROBLEMA	POPULAÇÃO ATINGIDA		OBSERVAÇÃO
		N.	%	
<b>Adensamento excessivo</b>	Domicílios urbanos com superlotação domiciliar, i.e., com mais de três pessoas por dormitório	12,3 milhões	7,8%	Este índice chega a 16,6%, na RM Belém, 11,7% em São Paulo e 10,6% em Salvador
<b>Gasto excessivo com aluguel</b>	Gasto de mais de 30% da renda de famílias com até três s.m. com pagamento de aluguel	5,4 milhões	3,4%	Brasília é a cidade com maior ônus com aluguel (6,9%)
<b>Falta de saneamento básico*</b>	Sem acesso à rede de água	13,8 milhões	8,2%	Na região Norte, apenas 43,3% tem acesso a saneamento básico adequado. No Sudeste, os níveis de adequação chegam a quase 90,6%.
	Sem acesso à coleta de esgoto	30 milhões	42,6%	
	Sem coleta de lixo	3,7 milhões	2,4%	
	Sem acesso simultâneo aos serviços acima	37,8 milhões	24,0 %	
<b>Desigualdades raciais</b>	Percentual de negros e pardos na submoradia	Representam 65,8% das pessoas que moram adensadas, 52% da população sem teto, 66,3% nos cortiços, 65,6% das residentes em favelas. (Obs.: muito acima da proporção dos pretos e pardos na população urbana total que é 47,6%).		

\*Veja mais detalhes em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/08\\_10\\_21\\_Pnad\\_PrimeirasAnalises\\_saneamento.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/08_10_21_Pnad_PrimeirasAnalises_saneamento.pdf)>

Quadro 4: Principais problemas de moradias inadequadas  
Fonte: Adaptado de IPEA (2008)

A partir de 2003 houve um grande avanço na política federal de saneamento ambiental com a Lei n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007, e com uma expressiva ampliação dos investimentos federais. O PAC destinou R\$ 40 bilhões, entre 2007 e 2010, para o saneamento básico, o que associado ao apoio aos municípios, no planejamento e na gestão do setor é de se esperar que os indicadores de saneamento venham a apresentar melhorias ainda mais significativas nos próximos anos.

## CIDADE INSUSTENTÁVEL, URBANISMO DE RISCO

A expansão das cidades sobre as áreas rurais e ambientalmente frágeis é também produzida pela indústria do mercado imobiliário que precisa gerar sempre novos “objetos de desejo”, criar novos espaços de mercado para as classes altas e médias, como a Barra da Tijuca, no Rio de Janeiro, ou a Praia do Futuro, em Fortaleza. É o caso, cada vez mais difundido no País, dos condomínios fechados construídos, na sua maioria, fora das leis e das normas, com a conivência das prefeituras.

Com essa prática, a **mancha urbana\*** se espalha deixando grandes vazios entre os novos assentamentos e a cidade. Como os projetos não preveem moradia para as famílias de seus empregados e prestadores de pequenos serviços, isso gera no seu entorno novas ocupações precárias de baixa renda. Essa nova forma de morar, vendida pela propaganda à classe média, desqualifica e provoca o esvaziamento e a deterioração dos antigos espaços de moradia da elite econômica (tornados ideologicamente menos nobres), particularmente os centros urbanos dos municípios.

O custo ambiental, social e econômico torna esse padrão de ocupação insustentável para todos:

- ▶ A ocupação de áreas de fundos de vales, mangues e morros tem como problemas mais visíveis as enchentes das partes baixas e os escorregamentos que ano a ano ceifam vidas e patrimônios.

**\*Mancha urbana** – espaço territorial de um ou mais municípios que forma o conjunto de parcelamentos do solo ocupado e/ou destinado ao uso urbano (moradia, trabalho, circulação, lazer, proteção ambiental etc.). Quando essa mancha se estende de forma contínua pelo território de mais de um município, dizemos que esses espaços estão conurbados. Como exemplo prático, visualize em uma imagem de satélite a mancha urbana da região metropolitana mais próxima do seu município (ou na qual ele se integre) e perceba que sobrepondo à imagem as divisas de seu município você poderá identificar claramente as áreas conurbadas. Fonte: Elaborado pela autora

- ▶ A poluição dos cursos d'água e dos mananciais gera carência e alto custo para o abastecimento de água, o aumento das doenças de veiculação hídrica etc.
- ▶ O espraiamento da mancha urbana, pela incorporação de terrenos cada vez mais distantes, onera sobremaneira a provisão e a manutenção das redes de infraestrutura (luz, água, esgoto, pavimentação) e de serviços, principalmente de transporte coletivo, e é uma das principais causas dos engarrafamentos diários nas grandes cidades, já que exige da população grandes deslocamentos para conectar o lugar de moradia ao do trabalho ou do estudo e ao do serviço.
- ▶ Os grandes vazios gerados nos espaços intermediários se tornam novos objetos de especulação do preço da terra, da ociosidade das redes de infraestrutura e da insegurança para pedestres e vizinhos.
- ▶ A passagem de áreas rurais à categoria de urbanizáveis impacta negativamente as atividades rurais do município, gera fortes taxas de valorização e a formação de novas periferias.



### Saiba mais

Raquel Rolnik

Urbanista, professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo e relatora especial da Organização das Nações Unidas para o direito à moradia adequada. Fonte: <<http://raquelrolnik.wordpress.com/>>. Acesso em: 27 maio 2010.

Esse modelo, marcado pela expansão infinita e pela insustentabilidade social, econômica e ambiental torna cada vez mais conflitante a convivência entre as duas cidades e por isso foi denominado apropriadamente por [Raquel Rolnik](#) de urbanismo de risco. A face mais visível desse risco que afeta a todos é a insegurança e a violência urbanas presentes nas metrópoles, mas que se espraiam em cidades de diversos portes.

Os estudos que fazem a relação entre violência urbana, desordem social, crescimento urbano e problemas sociais, em geral, apresentam como causas desses problemas a ausência de serviços sociais, a pobreza, o anonimato, a desigualdade, a falta de controle social e de oportunidades para a juventude etc.

Um aspecto pouco abordado é o fenômeno da segregação espacial urbana que vem mudando a organização social do território das grandes e médias cidades brasileiras e que tem dupla face: em uma, a **autossegregação** das camadas reconhecidas como as “altas classes médias” que se fecham em suas **citadelas\*** e buscam qualidade de vida e segurança deixando de fora tudo que for perigoso, assustador ou incômodo: os pobres e a cidade real (SOUZA apud FERNANDES, 2004).

\*Citadelas – condomínios fechados, shopping centers e outros espaços exclusivos. Fonte: Elaborado pela autora.

Na outra face, a **segregação compulsória** das camadas de baixa renda (pedreiros, empregados domésticos e demais trabalhadores de pouca qualificação) em territórios precários, que concentram famílias há várias gerações submetidas às desigualdades, à pobreza e à discriminação.

A redução progressiva de interações entre as partes ricas e pobres da cidade quebra os laços de sociabilidade e, conseqüentemente, a cidade, como espaço de interação social, potencializa ainda mais as tensões e, segundo Ribeiro (2008), pode estar incentivando:

- ▶ a dessolidarização das camadas superiores com relação aos destinos dos outros, com importantes impactos na fragilização da esfera pública da sociedade por deterem importantes parcelas do capital cultural e político;
- ▶ a diminuição do histórico papel da cidade como experiência coletiva de aprendizagem da convivência de indivíduos diferentes e desiguais, mas que compartilham valores comuns;
- ▶ a desassociação da cidade brasileira à experiência da mobilidade social ascendente que acompanhou a acelerada industrialização e a rápida urbanização; e
- ▶ por outro lado, a concentração territorial dos vulneráveis, privando-os do acesso a ativos diferentes dos que circulam normalmente em seu entorno urbano, bloqueia a sua exposição aos feitos positivos dos modelos de papéis sociais e incentiva fortemente a constituição

das subculturas locais, gerando apatia social e cívica ou, o seu contrário, a quebra da necessária alteridade para a vida urbana.

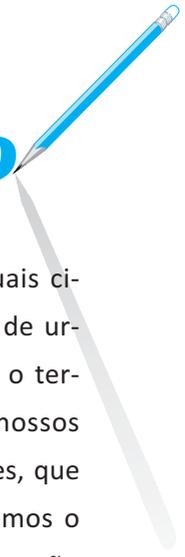
De forma mais radical, Buarque (apud BASSUL, 2005, p. 23) diz que “o elo entre mundos tão distintos passou a ser a violência”. Nosso modelo de urbanização, esse urbanismo de risco, contribui, portanto, para a perda da coesão social. Enfrentar esses problemas passa pela promoção de políticas públicas que reduzam as desigualdades e estimulem a integração da população no território. O planejamento e a gestão urbana podem contribuir para agravar ou minimizar essa cisão da sociedade. E esse é assunto que trataremos a seguir.

### Complementando.....

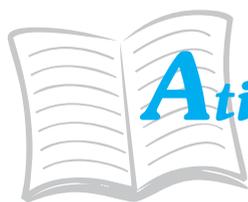
Amplie seus conhecimentos sobre atividades econômicas e formação das nossas cidades lendo:

- 📖 *Arquitetura na Formação do Brasil* – de Briane Elizabeth Panitz de Bicca e Paulo Renato Silveira Bicca.

# Resumindo



Nesta Unidade, respondemos à pergunta: de quais cidades estamos falando? E estudamos ainda o modelo de urbanização brasileiro, inicialmente com um olhar sobre o território nacional caracterizando a diferença entre os nossos municípios e regiões e sobre a relação que há entre eles, que é o que forma nossa rede de cidades. Em seguida, vimos o impacto desse modelo no interior das cidades que são marcadas pela desigualdade no acesso de seus moradores aos benefícios oferecidos e pela convivência com a ilegalidade. Também pudemos perceber que há um modelo insustentável, do ponto de vista social e econômico, predatório dos recursos ambientais e culturais.



## Atividades de aprendizagem

Considerando o que você estudou até agora e sua reflexão sobre o município de seu interesse responda às questões a seguir. Se precisar de auxílio, não hesite em solicitá-lo ao seu tutor.

1. Escolha um município e responda às questões a seguir preenchendo as informações solicitadas. Compare os dados relativos ao seu município com os dados referentes ao Brasil.

a) Nome do município.

b) Evolução populacional.

	1991	2000	2007
População total			
População urbana			
População rural			

c) Distribuição dos responsáveis por domicílios segundo faixas de renda.

FAIXAS DE RENDA DOS RESPONSÁVEIS POR DOMICÍLIOS	1991	% TOTAL DE RESPONSÁVEIS POR DOMICÍLIOS 1991	2000	% TOTAL DE RESPONSÁVEIS POR DOMICÍLIOS 2000
Sem rendimentos				
Até 3 salários mínimos				
De 3 a 5 salários mínimos				
De 5 a 10 salários mínimos				
Mais de 10 salários mínimos				
Total de responsáveis por domicílio				

## d) Acesso aos serviços de saneamento ambiental.

	1991	% TOTAL DE DOM. 1991	2000	% TOTAL DE DOM. 2000
Domicílios ligados à rede de água				
Domicílios ligados à rede de esgoto				
Domicílios com fossa séptica				
Domicílios com coleta de lixo				
Subtotal				

2. Consulte a publicação *Regiões de Influência das Cidades 2007 do IBGE*, disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/regic.shtm>>, clique na região à qual pertence ao seu município e analise o seu papel nessa região e no País.
3. Para traduzir como a exclusão territorial e a desigualdade se manifestam na sua cidade, identifique dois bairros constituídos de população de maior renda do município e dois bairros constituídos da população de menor renda do município, sendo um localizado na periferia e outro na área mais central. Descreva e compare as seguintes características urbanísticas:
  - a) Acesso à infraestrutura e aos serviços urbanos (pavimentação, rede de água e esgoto, transporte, posto de saúde, escola, etc.).
  - b) Porte e qualidade das moradias.
  - c) Qualidade ambiental (largura das ruas, praças, áreas de esporte e lazer, degradação ambiental).
  - d) Preço de venda (máximo e mínimo) do metro quadrado de terra.
  - e) Descreva como as diferenças destacadas nos itens anteriores refletem no cotidiano dos habitantes e no seu cotidiano.

4. Identifique os seus principais problemas urbanos e reflita sobre as causas desses problemas. O conteúdo da disciplina proporcionou a você outra visão sobre o tema?

