

## CAPÍTULO:

# Política urbana: contribuição para “Sob a Luz do Sol – Uma Agenda Para o Brasil”

*Philip Yang\**

### 1. Por que uma política urbana

#### **Uma agenda para o Brasil não pode prescindir de uma política urbana.**

O planeta é cada vez mais planeta urbano, um planeta de cidades, com cada vez mais gente morando em áreas urbanas. Em 2050, teremos seis bilhões de pessoas morando em cidades e a população urbana deverá ser de algo entre 75% e 80% da população total, de acordo com a ONU. É natural portanto que, nos últimos anos, o desenvolvimento urbano emergiu e se consolidou como tema global, da mesma forma que a temática do meio ambiente ganhou os foros mundiais a partir da década de 70.

#### **O tema é de interesse central para o Brasil.**

Possuímos, em termos absolutos, a 4ª maior população urbana do mundo, atrás de China, Índia e Estados Unidos e, entre esses países, o Brasil detém o mais alto percentual da população residindo em áreas urbanas: 85% (EUA, 80%; China 52%; e Índia 31%). O processo de urbanização brasileiro ocorreu de forma bastante acelerada - em 1950 éramos menos de 20 milhões de residentes urbanos, e hoje somos mais de 170 milhões em cidades.

A importância econômica das cidades é clara: 85% do que se produz no Brasil vem das cidades. Em uma conta simples, temos algo como 15% do PIB gerado em áreas não urbanas: 5% do setor agropecuário, 5% do setor do petróleo, mais 2% da exploração mineral e mais 3% da geração de utilities (geração de eletricidade e produção de água). Mesmo as indústrias rurais, como agricultura ou a exploração de petróleo, são dependentes dos serviços e instituições localizadas em cidades, tornando as cidades núcleos gravitacionais para todos os aspectos da economia.

Ou seja, se o grosso da produção e da população do Brasil está realmente em centros urbanos, é natural que o sucesso do Brasil seja cada vez mais medido pelo sucesso de suas cidades: pelo seu papel no desenvolvimento do País, pela sua capacidade de atrair os melhores cérebros, de produzir com eficiência, de gerar e consumir conhecimento e inovação, de abrigar suas populações com dignidade e qualidade de vida.

Dado portanto que as cidades, como unidade territorial, política e administrativa, são centrais para o futuro do País, parece válido afirmar que precisamos formular e executar políticas urbanas, entendidas como políticas específicas para a escala das cidades, que possuam uma lógica distinta das políticas setoriais.

E dado que, no nosso sistema federativo, a superposição e o conflito de competências é recorrente em diversos temas da agenda urbana e metropolitana, é natural que o governo federal tenha um papel importante como árbitro e regulador da governança nos diversos temas afetos às cidades e às aglomerações contíguas de municípios.

São as cidades – as chamadas “cidades globais” - que agora polarizam o desenvolvimento mundial. E as cidades que são as mais bem sucedidas na atração dos recursos materiais e imateriais - investimentos e os grandes cérebros que são motores desse processo de competição

em escala planetária - são aquelas que oferecem as melhores condições de vida e de trabalho. Constituem portanto objeto específico de uma agenda para o Brasil.

## **2. Qual política urbana**

Se aceitamos que uma política urbana está na ordem do dia, resta pois definir o seu objeto. As mazelas urbanas são múltiplas – envolvem questões de mobilidade, moradia, eficiência, inovação, saúde, educação – e a tendência natural seria a de conceber políticas setoriais voltadas a cada um desses tópicos.

Propõe-se aqui um argumento diferente: as cidades constituem um objeto mais abrangente do que cada um desses temas setoriais e são portanto merecedoras de políticas amplas que abarquem e impulsionam soluções integradas para o conjunto de problemas que as cidades abrigam em seus territórios.

Quatro grandes temas-alvo parecem conformar objetos plausíveis (além de prioritários e urgentes) de políticas urbanas para as cidades brasileiras. Nesses quatro temas-alvo abaixo listados, configuram-se situações clássicas de falha de mercado e de falha de governo tal como definidas pela literatura econômica (market failure e non-market failure), situações que resultam em grande medida do ineditismo histórico trazido pela escala urbana/metropolitana como nexo de geração de valor econômico no contexto global e como unidade político-administrativa com abrangência territorial mais estendida do que os perímetros municipais usuais. São os seguintes os temas sugeridos:

- No plano territorial: uma política para o reordenamento espacial das grandes metrópoles, levando em conta os graves problemas causados pela grande assimetria espacial (e descompasso) entre oferta de habitação e a oferta de empregos;
- No plano político-institucional: o estabelecimento de regime de governança metropolitana, dado que a expansão das grandes cidades e a chamada metropolização se consolidou como fenômeno sócio-espacial, mas sem uma correspondência no âmbito político-institucional. A conurbação de municípios aumentou o poder de influência das cidades na economia e na política, mas não gerou condições político-administrativas para a tomada de decisão em nível metropolitano, capaz de garantir a gestão dos problemas decorrentes da concentração populacional ou das demandas infraestruturais que vão além das “fronteiras” dos municípios conformadores dessas áreas metropolitanas. Além da questão da escala territorial supra-municipal, será ademais necessário criar mecanismos de governança capazes de desvincular o tempo da gestão do planejamento do tempo da gestão da política partidária, que, dada uma natural alternância do poder, desmonta tudo aquilo que o poder oposto formulou, impedindo qualquer planejamento de longo prazo.
- No plano fiscal: a reforma do federalismo fiscal brasileiro, dado o impacto do processo de urbanização nos desequilíbrios federativos, que resulta do avanço da posição dos municípios na federação e da correspondente fragilização da posição dos Estados;
- No âmbito regulatório: a atualização dos regimes e processos de licitação, contratação e gestão de grandes projetos urbanos.

2.1 No plano territorial, é fundamental instaurar políticas de reorganização espacial que combatam o espraiamento urbano. A ocupação do solo urbano é definida pelas seguintes forças principais:

- (i) O poder regulatório municipal, que estabelece normas de zoneamento e uso do solo (residencial, comercial, industrial, ambiental, social);
- (ii) Os modos de produção prevalentes (indústria, serviços, agricultura, extração mineral) no território;
- (iii) Forças de mercado imobiliário/fundiário.

No Brasil, as três forças acima atuaram de forma assíncrona e conflitiva. Nos últimos cem anos, a atividade industrial nas cidades nasceu, atingiu seu apogeu e declinou, os marcos regulatórios não prepararam (sequer acompanharam) essa dramática transição industrial/pós-industrial, e as forças do mercado imobiliário/fundiário atuam numa escala menor do que a lógica espacial urbana/metropolitana requer, fazendo que a própria capacidade de geração de valor no âmbito imobiliário seja subótima.

A pior consequência dessa assincronia – e gerador em cascata de uma série de outras distorções – é a enorme distância entre casa e trabalho, percorrida por milhões de trabalhadores todos os dias, em trajetos de ida e volta para os seus locais de emprego. Tal problema é fruto de uma assimetria espacial: nos locais onde a oferta de emprego é grande, a oferta de moradias é baixa. E vice-versa: onde é grande a oferta de habitação, há poucos postos de trabalho.

Essa grande assimetria espacial entre oferta de moradia e emprego está na raiz da crise de mobilidade que assola todas as grandes cidades do Brasil. Nas metrópoles brasileiras, esse movimento pendular casa-trabalho faz com que horas e horas sejam perdidas no trânsito, com consequências para a qualidade de vida, para a produtividade do trabalho e para a eficiência geral do tecido urbano.

Nesse contexto, a melhor política urbana é aquela que contribui para a redução do número de viagens, pela via do encurtamento da distância entre casa e trabalho. No jargão do urbanismo, trata-se de promover a “cidade compacta”, espaços urbanos adensados de uso misto, que combinam e concentram moradia, emprego, comércio, serviços e lazer, onde a proximidade entre as principais funções urbanas diminui a dependência do uso de carros e da rede de transportes de alta capacidade.

A dependência do uso de carros em cidades é um fator central do problema de trânsito e da poluição urbana. Com as políticas federais incentivando a compra de carros, tais como a redução do IPI, as cidades ficam cada vez mais carregadas e o trânsito continua piorando. Em São Paulo já tem 7 milhões de veículos em circulação e o tempo gasto no trânsito é na média 92 minutos por dia no total. Ao mesmo tempo, o IPI para a compra de bicicletas é mais alto que o do carro. A reorganização espacial da cidade, redistribuindo moradia e trabalho, precisa ser acompanhada por políticas econômicas federais que facilitem a transformação da infraestrutura de transporte. Aliviar o trânsito das cidades não se faz necessariamente com o aumento de vias (como demonstra o chamado Paradoxo de Braess), mas com a melhoria da infraestrutura de transporte público e métodos alternativos de mobilidade. O alinhamento de políticas urbanas e de políticas econômicas federais é vital para a solução dos problemas urbanos.

Curiosamente, a política habitacional em vigor, expressa em programas como o Minha Casa Minha Vida (MCMV), embora bem intencionada, vem promovendo justamente o contrário: o aumento da distância percorrida pela população em seu trajeto de ida e volta do emprego. Os subsídios do MCMV, por serem insuficientes para a aquisição de moradias em áreas centrais, acabam levando os seus beneficiários para regiões cada vez mais periféricas, contribuindo assim para um padrão de urbanização irracional e insustentável.

Além de promover o espraiamento urbano, onde as habitações estão distantes de equipamentos e funções urbanas básicas como escolas, postos de saúde e centros de abastecimento, o Minha Casa Minha Vida induz a formação de áreas destinadas às faixas mais baixas de renda, que rapidamente se transformam em bolsões de pobreza e de ressentimento social, polos de violência e de insegurança.

Em outras palavras, o MCMV oferece um teto ao cidadão, mas subtrai-lhe todos os demais atributos da cidade e da cidadania. O investimento em habitação revela-se na realidade um investimento negativo em mobilidade, segurança, educação e saúde. Uma política urbana consistente deve ter como pilar a alocação consciente dos recursos do MCMV para projetos que:

- (i) Tragam residências para as áreas centrais das cidades;
- (ii) Promovam a constituição de espaços urbanos mais densos e de uso misto, que combinem moradia, trabalho, lazer, comércio e serviços;

- (iii) Induzam a formação de tecidos urbanos socialmente plurais, de modo a evitar a construção de guetos.

O investimento público em cidades, alocado isoladamente ou em parceria com o setor privado, quando destinado a torná-las mais eficientes, justas e belas, parece constituir a melhor alternativa de intervenção econômica anticíclica, pois corresponde a um investimento de base para a economia do conhecimento. Afinal, é a capacidade de transformar as nossas cidades em centros de geração e consumo de inovação e conhecimento que permitirá que o Brasil ingresse e permaneça no núcleo dinâmico da economia internacional.

**\* Este documento é uma obra conjunta dos associados do CDPP, uma organização sem fins lucrativos, independente e apartidária. As opiniões expressas não refletem necessariamente a opinião das suas instituições de origem.**

A agenda contou com a colaboração de artigos escritos por:

Affonso Pastore (e Maria Cristina Pinotti), Bernard Appy, Edmar Bacha, Daniel Luiz Gleizer, Ilan Goldfajn (e Aurelio Bicalho), Joaquim Levy, Marcos de Barros Lisboa, Mário Mesquita, Naercio Menezes Filho, Samuel Pessoa (e Fernando de Holanda Barbosa Filho) e Philip Yang.

Também colaboraram com textos para este resumo da agenda: André Portela, Daniel Goldberg e Rubens Barbosa.

**Os artigos estão disponíveis na sua extensão em: [cdpp.org.br/novo/sob-a-luz-do-sol](http://cdpp.org.br/novo/sob-a-luz-do-sol) .**