

Diana Meirelles da Motta

1. O conceito de segregação é pertinente para entender a realidade metropolitana (a referência fundamental são as metrópoles brasileiras, tendo como pano de fundo as metrópoles latino-americanas)?

O conceito de segregação, para entender a realidade metropolitana do país, é pertinente, mas não é suficiente para explicar as peculiaridades e as diferentes dimensões do processo de metropolização.

A realidade metropolitana do país mostra sérios desafios de ordem social, econômica e institucional. Entre os desafios sociais incluem-se a pobreza, os elevados níveis de subemprego e o desemprego. A dificuldade do acesso à terra e à habitação, por parte dos mais pobres, ao longo de muitos anos, culminou na proliferação de áreas urbanas informais (favelas, mocambos, alagados e loteamentos clandestinos) revelando uma forte demanda reprimida por acesso à terra e à habitação. Atualmente, um grande número de pessoas vive precariamente e em desacordo com a regulação urbana. Observa-se, também, o aumento da ocupação de áreas periféricas pela população, especialmente a de baixa renda, nas aglomerações urbanas e nas grandes cidades com o surgimento de áreas urbanas informais – áreas ocupadas, sem título de propriedade, com precariedade de infra-estrutura e serviços públicos, em desacordo com as leis e as normas urbanísticas e edilícias. Isto, aliado a políticas caracterizadas pela insuficiência de investimentos em serviços, equipamentos e infra-estrutura urbana na periferia e favelas, resultou em grandes déficits de água, esgoto, lixo, transporte e equipamentos urbanos. A isso acrescenta-se a reduzida disponibilidade financeira e inadequação dos instrumentos de financiamento para enfrentar a demanda habitacional, de saneamento, transporte urbano e equipamentos urbanos e comunitários. Todos esses fatores são determinantes da segregação espacial e social existente em nossas metrópoles.

Quanto ao perfil da pobreza, as aglomerações urbanas abrigam cerca de 47,76% dos pobres brasileiros, o equivalente a 24,5 milhões de pessoas¹. Isto indica que, do ponto de vista das políticas públicas, o combate à pobreza no Brasil deve considerar as aglomerações urbanas metropolitanas e não-metropolitanas com ênfase também em outras dimensões da pobreza – investimentos públicos em habitação, saneamento e transporte urbano, equipamentos públicos e comunitários – e não apenas as questões relativas à má distribuição ou ao baixo nível de rendimentos.

A pouca exploração das potencialidades existentes nas metrópoles aliada ao baixo dinamismo decorrente dos setores de ponta da indústria e dos serviços modernos mostram a forte necessidade de atrair investimentos, o que consiste no grande desafio econômico.

Tais problemas são agravados pela inadequação de políticas e instrumentos de planejamento e gestão urbana. A falta de métodos apropriados para a prática do planejamento urbano e para a formulação e aplicação dos seus principais instrumentos tem sido impedimento para uma gestão urbana satisfatória, o que tem contribuído fortemente para o processo de segregação espacial da população, especialmente dos mais pobres. Não só têm sido insuficientes os investimentos nas áreas urbanas informais, como as ações públicas têm sido limitadas, ora por restrições legais – urbanísticas e ambientais –, ora por inadequações de regulação – normas rígidas, complexas e excessivas, em alguns casos, e ausência de regulação. A produção do espaço urbano é, portanto, fortemente afetada pelo ambiente regulador, institucional e normativo.

Trata-se de um cenário que deve ser compreendido também na sua dimensão interurbana, ou seja, na configuração da rede urbana do país. O estágio atual da urbanização no Brasil é retratado pela interiorização da rede urbana; disseminação do fenômeno das aglomerações urbanas e existência de três grandes estruturas urbanas – Centro-Sul, Nordeste e Centro-Norte. Essas grandes estruturas

¹ CGPUR/IPEA 2001 - a partir das tabulações especiais elaboradas pelo IPEA/ Sônia Rocha e dos microdados das PNADs/IBGE 1996 e 1998.

urbanas são constituídas por doze Sub-Sistemas Regionais comandados por treze metrópoles. Tais estruturas se diferenciam segundo três características espaciais básicas: i) o ritmo da urbanização; ii) o nível de adensamento da rede de cidades; e iii) o grau de complementaridade entre centros urbanos que a compõem.

A distribuição espacial das cidades brasileiras configura uma rede heterogênea, que apresenta grande desafio à gestão do desenvolvimento urbano e das metrópoles do país. A configuração da rede urbana do país compreende 111 centros urbanos, comandados pelas treze metrópoles. Esses centros urbanos reúnem 440 municípios e concentram mais da metade da população brasileira, cerca de 56%. As doze aglomerações urbanas metropolitanas reúnem 200 municípios e exibem percentuais crescentes do conjunto da população brasileira (33% do total da população brasileira em 1980; 33% em 1991; e 33,7 % em 2000), atingindo 57,2 milhões de habitantes em 2000. Em conjunto, as aglomerações urbanas metropolitanas e não-metropolitanas concentram cerca de 47% do total da população do país, atingindo 79,9 milhões de habitantes (2000).

A rede urbana do país compreende o conjunto de centros urbanos que polarizam o território nacional e os fluxos de pessoas, bens e serviços que se estabelecem entre eles e com as respectivas áreas rurais. É formada por centros urbanos de dimensões variadas, que estabelecem relações dinâmicas entre si de diferentes magnitudes. São essas interações que respondem não apenas pela sua atual configuração espacial, mas também por sua evolução futura, cuja compreensão é fundamental para o estabelecimento de metas de políticas públicas.

Os pobres brasileiros, em termos regionais, estão localizados principalmente nas regiões Nordeste (43,59%) e Sudeste (35,01%), respectivamente². A pobreza no Sudeste é marcadamente metropolitana, situada principalmente nas regiões metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro, que, em conjunto, reúnem 16,08% dos pobres brasileiros. Na região Nordeste, a pobreza está situada essencialmente nas outras áreas urbanas, valendo observar que nos estados de Pernambuco e Ceará os pobres estão concentrados, em termos absolutos, nas regiões metropolitanas de Recife e Fortaleza. No conjunto das metrópoles³ estimou-se a contribuição da pobreza, em 1998, em cerca de 15 milhões de pobres.

No caso das metrópoles brasileiras, as políticas nacionais para assentamentos precários nas áreas definidas pelo IBGE, como setores especiais de aglomerações subnormais, correspondem, grosso modo, às favelas e assemelhados. De acordo com dados dos censos demográficos do IBGE, a população residente em aglomerações subnormais, que correspondia a 3,1% da população total em 1991, cresceu a uma taxa de 4,3% a.a., entre 1991 e 2000, quando a média de crescimento da população brasileira foi de apenas 1,6% a.a., no mesmo período.

O censo de 2000 registrou a existência de 1,7 milhões de domicílios localizados nesse tipo de assentamento, reunindo 6,6 milhões de pessoas, 3,9% da população brasileira, 78,5% das quais localizadas nas nove principais regiões metropolitanas do país – Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre. Desse total, as regiões metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro respondem por 44,6%.

Este quadro impõe grandes desafios à política urbana, seja para atender às demandas sociais, seja para atrair investimentos urbanos.

² Nota Técnica: Breves Considerações sobre a Natureza da Pobreza Brasileira. Ricardo de Araújo Lima e Maria da Piedade Moraes. CGPUR/IPEA, 2001. Indicadores de pobreza enquanto insuficiência de renda baseados nos dados do IPEA/Sônia Rocha, em 1998.

³ Foram consideradas as regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Brasília, Fortaleza, Curitiba, Recife, Salvador, Porto Alegre e Belém.

O conceito de segregação representa concentração, exclusividade de uso, acúmulo e superposição de populações favorecidas de um lado e desfavorecidas do outro, remetendo à idéia da homogeneidade social. Pressupõe diferença da localização de um grupo em relação aos outros, para o qual o conceito-chave é a distância social. É neste contexto que podemos tratar a segregação no espaço urbano considerando os processos de produção da habitação e da cidade nos seus aspectos sociais econômicos e culturais.

2. De que forma a segregação se manifesta – espacial e socialmente – e por quais mecanismos ela se reproduz?

Como produto das desigualdades sociais no território da cidade, a segregação se manifesta, notadamente, pela diferenciação espacial, na constituição de cenários urbanos onde as diferenças nas condições de vida e de acesso à habitação, serviços e equipamentos urbanos são evidentes. A favelização e a concentração de grupos sociais com elevado poder de compra em áreas específicas do espaço urbano constituem os principais exemplos de segregação espacial e social nas metrópoles brasileiras. A dificuldade de acesso por transporte coletivo das populações pobres aos diversos pontos da cidade também contribui para a segregação.

No Brasil, o fenômeno da favelização é nitidamente urbano e particularmente grave nas metrópoles. A Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), do IBGE, para o ano de 2001, mostra que todos os municípios brasileiros com mais de 500 mil habitantes acusavam a presença de favelas, 93,8% apresentavam loteamentos irregulares, 87,5% possuíam loteamentos clandestinos e 65,6% reportaram a existência de cortiços ou assemelhados. Os grupos sociais mais afetados pelos problemas habitacionais são os pobres e a população afro-descendente, que vivem em áreas com maiores níveis de inadequação habitacional e possuem menores condições de acesso ao crédito imobiliário. As áreas denominadas “condomínios fechados de alta renda” mostram os espaços urbanos privilegiados, habitados por famílias de elevados rendimentos.

No âmbito institucional, a segregação pode ser vista como um processo de diferenciação espacial orientado pela regulação urbana que conforma a produção do espaço urbano. No âmbito dos agentes imobiliários, a segregação é entendida como a expressão espacial dos diferenciais de renda no acesso ao solo urbano e aos serviços públicos, orientada pelo mercado imobiliário e fundiário.

3. Qual o seu prognóstico sobre a evolução desse fenômeno?

Alguns fatores contribuem fortemente para o recrudescimento do fenômeno da segregação urbana, por exemplo: i) o baixo poder de compra da população; ii) o elevado custo da oferta de habitação; e iii) as falhas de mercado e a regulação urbana que dificultam o acesso à terra e a queda dos custos com habitação. Podemos citar, ainda, a necessidade de políticas de subsídios e de financiamento habitacional.

A cada ano cerca de um milhão de famílias necessitam de habitação no país. Cerca de 20% dessas famílias têm acesso ao mercado formal da habitação por meio de poupança ou mercado de hipotecas – famílias com rendimento acima de dez salários mínimos, ou seja, R\$ 2.600,00 ao mês, e cerca de 10% a 20% dessas famílias recorrem a algum tipo de crédito subsidiado. As demais não têm capacidade de pagar a entrada ou as prestações mensais no mercado formal de habitação.

Dadas as atuais condições do processo de urbanização, o fenômeno da segregação urbana tende a se agravar, se não houver um forte esforço institucional para:

- Promover a melhoria dos serviços públicos e dos equipamentos urbanos, bem como atrair investimentos para a promoção de programas urbanos integrados, envolvendo habitação, saneamento, transporte urbano, meio ambiente, combate à violência e outros;
- Promover o acesso de forma progressiva a lotes urbanizados em larga escala para famílias com renda total de até cinco salários mínimos;
- Eliminar os gargalos que impedem o exercício das funções públicas de interesse comum, apoiar a criação, na esfera estadual, de um novo ambiente político/administrativo – legal e institucional – para a gestão metropolitana (co-propriedade de bens entre municípios); aperfeiçoar os instrumentos tributários, criar organizações estaduais de capacitação institucional de desenvolvimento econômico;
- Promover urbanização e regularização fundiária do estoque de assentamentos precários existentes;
- Reformular e simplificar a regulação urbana em ação coordenada nos três níveis de governo incluindo processos de licenciamento ambiental e simplificação da aprovação de projetos e outros obstáculos que aumentam o custo da habitação; superar deficiências burocráticas e técnicas no âmbito institucional bem como aperfeiçoar os sistemas de informação e promover capacitação técnica de atores e agentes.

4. Como revertê-lo ou atenuá-lo e quais as políticas e atores coletivos relevantes para tanto?

A avaliação das políticas públicas recentes voltadas para o desenvolvimento urbano no país aponta a necessidade de focalização e integração setorial e institucional nas áreas onde há uma maior concentração e complexidade de problemas urbanos. Do ponto de vista social, essa focalização é necessária para superar a dualidade entre cidade informal e cidade formal, melhorando as precárias condições de vida urbana nas áreas centrais e periféricas dos centros urbanos.

Para isto, é necessária a integração setorial, institucional, espacial e social de ações, e de um vigoroso esforço institucional das três esferas de governo na cooperação e articulação entre os agentes públicos e privados e no âmbito interno de cada um deles.

Há a necessidade de sustentabilidade de projetos e ações e a criação e fortalecimento de mecanismos intermunicipais de gestão urbana compartilhada para facilitar a construção de parcerias entre os setores público, privado e as comunidades envolvidas.

A estratégia proposta e as políticas públicas no âmbito inter e intra-urbano e nas três esferas de governo para atenuar o fenômeno da segregação poderiam considerar as seguintes diretrizes: i) uma precisa focalização social e espacial da política urbana; ii) a integração setorial, institucional e espacial de ações; iii) a melhoria dos serviços públicos – redução do *custo Brasil* associado às deseconomias de aglomeração – e aumento da atratividade das cidades para investimentos; iv) o aperfeiçoamento dos instrumentos de política pública existentes; v) a criação de novas formas de atuação na gestão urbana.

a) Focalização

A focalização espacial nas metrópoles e aglomerações urbanas visa a promoção de ações atendendo um maior número de pessoas, bem como os contingentes migratórios dirigidos para esses centros urbanos mediante programas integrados, que têm por finalidade a melhoria das condições habitacionais, de saneamento, dos serviços e dos equipamentos públicos. Nas cidades médias e pequenas, especialmente nas regiões Centro-Oeste e Norte do país, o objetivo é orientar investimentos para apoiar o desenvolvimento econômico e social visando reduzir as disparidades regionais e locais.

A focalização social orienta-se para as áreas urbanas informais, situadas em suas áreas centrais e periféricas dos centros urbanos.

b) Integração setorial, institucional, espacial e social de ações

- Integração setorial e institucional – União, estados e municípios, agentes públicos e privados envolvidos devem cooperar entre si e agir de forma articulada.
- Sustentabilidade de projetos e ações de promoção do desenvolvimento urbano (impactos duradouros).
- Criação e o fortalecimento de mecanismos de gestão compartilhada: consórcios intermunicipais, que facilitam a construção de parcerias entre os setores público, privado e as comunidades envolvidas.
- Integração espacial e social – superar a dualidade entre cidade informal e cidade formal. Devem ser tratados os problemas da população pobre associados ao processo de ocupação e uso informal do solo, bem como os que conduzem ao subemprego. É necessária a integração social, econômica e urbanística à cidade formal mediante a regularização urbanística e jurídica das favelas e loteamentos clandestinos.

c) Melhoria dos serviços públicos e aumento da atratividade das cidades para investimentos

As ações devem ser voltadas para eliminar focos de ineficiência da infra-estrutura urbana, mediante ações integradas nas áreas de transporte, energia, telecomunicações, bem como de segurança e serviços públicos urbanos. Os investimentos produtivos e em infra-estrutura moderna, devem ser direcionados para setores promissores, em cidades com potencial de crescimento, com o objetivo de torná-las competitivas nacional e internacionalmente.

d) O aperfeiçoamento dos instrumentos de política pública existentes e dos sistemas de informação

- Consolidação e articulação de programas e fundos existentes para melhorar a eficiência e a eficácia da aplicação dos recursos alocados e buscar novas fontes nacionais e internacionais de financiamento;
- Formulação, revisão e aperfeiçoamento da regulação urbana (planos diretores, leis de parcelamento do solo urbano, leis de zoneamento e outras) e dos sistemas de informação;
- Capacitação dos atores e demais agentes do desenvolvimento urbano.

e) A criação de novas formas de atuação na gestão urbana

Devem contemplar, mecanismos de gestão compartilhada como, por exemplo, os consórcios intermunicipais, as parcerias entre os setores públicos e privado e ainda, a modernização do setor. Os consórcios podem atuar na prestação de serviços ou na compra de bens, produtos e equipamentos, no interesse individual ou de apenas parte dos municípios consorciados. É também um instrumento que pode apoiar políticas de combate à pobreza, uma vez que o padrão de urbanização nas aglomerações urbanas é caracterizado pela periferização da pobreza nos municípios limítrofes ao núcleo da aglomeração. Consórcios possibilitam viabilizar políticas programas e projetos no transporte urbano, atendendo a vocação individual de cada município, permitindo, ainda, atender demandas específicas e agilizar o funcionamento das parcerias entre as cidades.