

Crítica à lógica da urbanização

Bernardo Alves Furtado *

Resumo

Esse breve ensaio busca demonstrar a importância fundamental do custo da produção e gestão do espaço para a cidade e sugere-se, apoiado em farta literatura, que o ônus dos investimentos urbanos acaba por se transformar em fator de expulsão dos cidadãos para longe das benfeitorias, inviabilizando seu usufruto. Tal paradoxo indica ciclo vicioso no qual quanto mais se investe na cidade, mais cara ela se torna para seus habitantes que, sem alternativa, buscam as periferias desprovidas de serviços. Conclui-se com possíveis linhas de ação para o problema posto.

Palavras-chave: Custo urbano, expulsão, preço da terra, espaço urbano, dinâmica urbana.

Criticism to the logic of urbanization

Abstract

This quick essay aims to demonstrate the fundamental importance of the cost of producing and managing urban space. It also indicates, based upon vast literature, that the price of urban investments end up to have an expelling trend to citizens away from the benefits which they cannot afford. This paradox suggests a vice cycle in which the more the City invests the more expensive it becomes to its citizens who, helplessly, move out into unserved neighborhoods. This paper ends with some possibilities of solution to the problem.

Key words: Urban cost, expelling, land price, urban space, urban dynamics.

* Professor da PUCMinas – Contagem e Faculdades Integradas de Pedro Leopoldo-MG e doutorando em Economia CEDEPLAR/UFMG (furtado@cedeplar.ufmg.br).

A idéia central

Este ensaio busca desenvolver uma discussão conceitual que sirva de espaço para a revisão crítica de conceitos, ao mesmo tempo em que se avança na intelecção de temas correlatos às áreas da geografia, do urbanismo e da socioeconomia.

Utilizando o viés da economia urbana, discutiremos a questão de parte do custo da reprodução da força de trabalho, entendido como custo da cidade em sentido amplo, que abranja não somente o preço do lote urbanizado, mas também, e embutido naquele, os custos dos serviços urbanos oferecidos, implementados ou planejados pela administração pública local. Argumentaremos, de forma dialética, espera-se, que a oferta de novos serviços aos cidadãos, com a conseqüente cobrança dos custos inerentes, poderia vir a inviabilizar sua própria anterior condição, ainda que precária, de usuário do sistema.

Custo dos serviços

Vários autores (CALDEIRA¹, MENDONÇA², COSTA³) já constataram efetivamente a influência do valor fundiário na localização dos moradores na cidade. Segundo Singer: “o funcionamento do mercado imobiliário faz com que a ocupação destas áreas [bem servidas de serviços urbanos] seja privilégio das camadas de renda mais elevada, capazes de pagar um preço alto pelo direito de morar. A população mais pobre fica relegada às zonas pior servidas e que, por isso, são mais baratas” (1982 p. 27).

Também já está implícito que, de fato, o que expulsa os mais pobres da convivência urbana é a falta de renda suficiente para fazer frente ao valor do lote urbanizado. Como sugere Bolaffi, “[as

¹ “...a periferia vem se tornando inacessível para os mais pobres” (CALDEIRA, 1997, p.2).

² “os segmentos populares (...) vão sendo empurrados para as periferias mais distantes” (MENDONÇA, 2002, p. 141).

³ “...que define o caráter da seleção da ocupação pelo critério da renda ...” (COSTA, 1994, p. 52).

pessoas] não dispõem de renda para comprá-la [a terra]” (1979, p. 41), no que é corroborado por Azevedo, que diz a respeito da experiência das COHAB⁴: “A principal causa da inadimplência residia na débil e precária situação financeira da clientela” (1982, p. 93).

Daí, então, a importância vital para discutir o preço do morar na cidade – em um sentido muito mais amplo que simplesmente a moradia. Não no sentido da regulamentação do uso do solo, do zoneamento ou do controle da especulação fundiária, mas sim, no sentido de todos os custos que recaem sobre o cidadão, sejam eles diretos, como impostos e o valor do lote em si, ou indiretos, como as taxas de serviço, transporte, coleta de lixo. Além disso, sabe-se que alguns investimentos, como a própria construção da casa, são passíveis de serem incorporados pelo trabalhador que, ao realizar o “extratrabalho”, reduz seu próprio custo de reprodução. Por outro lado, há custos como “o transporte, por exemplo, [que] não pode ser resolvido pelo trabalhador senão pelos meios institucionalizados e mercantilizados que a sociedade oferece (...) se transformando em mercadorias ...” (OLIVEIRA, 2003, p. 84). Nesse sentido, não há paliativo, o custo é efetivamente monetário.

Encorajados por Coraggio que diz que: “a questão urbana contemporânea tem uma base econômica” (1994, p.234), faremos uma análise na qual qualquer intervenção na cidade – oferta de esgotamento sanitário ou implementação de um parque urbano, por exemplo – possui um custo a ser “pago” por alguma fonte orçamentária. Pode vir de fundos estaduais ou federais – que constituiriam então transferência de renda de outras regiões para a cidade – ou pode estar previsto como ressarcimento do investimento feito, cobrado diretamente dos moradores ou usuários da nova benesse. “Programas de ajuste estrutural estão impondo à economia pública (...) políticas de recuperação do gasto mediante a cobrança dos serviços a custos reais (...) introjando nas

⁴ Companhias de Habitação implementadas durante o período de Ditadura Militar (1964-1985)

estruturas burocráticas valores e modos de gestão empresariais” (CORAGGIO, 1994, p. 237)⁵.

De qualquer forma, ainda que ocorra o primeiro caso – no qual agentes externos são responsáveis pelo investimento em certa região – invariavelmente, o valor agregado pelas melhorias feitas estará agora incorporado no custo do “morar” nesses locais.

Parem as máquinas!

A sugestão radical e extrema que se poderia especular seria então que não se faça mais nenhuma melhoria nas cidades, pois que qualquer investimento feito resulta em alta dos custos, com as quais a população não tem renda suficiente para arcar. Extrapolando, deveriam ser extintos também os movimentos sociais, pois que eles “forçaram os governos municipais a oferecer várias anistias a empreendedores ilegais, que resultaram na regularização de inúmeros lotes e na sua inserção no mercado formal. **“A contrapartida desses processos foi a diminuição da oferta de lotes baratos no mercado”** (CALDEIRA, 1997, p.3, negrito nosso)⁶. E continua a autora: “...os instrumentos do planejamento modernista, com pequenas adaptações, tornaram-se perfeitos para gerar desigualdade, não para erradicar diferenças” (HOLSTON, 1993, apud op. cit., p. 11). Também Azevedo sugere que deve se ter cuidado ao realizar investimentos no urbano – mais uma vez a respeito das COHAB. Diz ele: “concebida para atenuar desigualdades sociais, termina ela por acentuá-las mais ainda...” (1982, p. 129).

⁵ Embora autores como Vainer discordem: “o campo de possibilidades dos governos locais é mais amplo, uma vez que as cidades não estão condenadas a adotar **estratégias empresariais competitivas**” (2001, p. 140).

⁶ No que corrobora Coraggio: “um exemplo disso [a propugnada simplificação tributária] pode ser a tendência universal a regularizar e modernizar os registros de propriedade imobiliária que, mesmo se se supõe dar prioridade legal às ocupações de fato, será usada como base de futuros impostos “equitativos” (incluindo aos setores antes “informais”) para solvabilizar os governos locais” (1994, p. 254, nota 10).

De forma mais geral, não especificamente em relação ao urbano, Francisco de Oliveira nos leva a raciocinar que a manutenção da competitividade⁷ residiria no fato de baratear – ou reduzir custos – da reprodução da força de trabalho. Desta forma, opondo-se à visão cepalina⁸, que via coexistirem o Brasil “moderno” e o Brasil “atrasado”, Oliveira explica-nos que o que há é um Brasil uno – portanto, não dual – mas partes que se complementam e são necessárias para a acumulação capitalista: “Por meio da agricultura não capitalista, dos serviços “informais” urbanos e do trabalho não monetarizado, os trabalhadores teriam o seu ‘custo de vida’ reduzido, permitindo que o salário mínimo para sua reprodução física fosse rebaixado e a acumulação capitalista e os investimentos acontecessem. (...) a informalidade e a miséria seriam condições indispensáveis para o avanço capitalista no Brasil”⁹. Em outro ponto, Oliveira volta à carga: “O papel do exército de reserva nas cidades, ocupado em atividades informais, ... fazia parte dos expedientes de rebaixamento do curso de reprodução da força de trabalho urbana. ... e assim reduzem o custo monetário de sua própria reprodução” (2003, p. 130). Com exemplos¹⁰, o autor ressalta mais uma vez a perversidade da lógica na qual o não-atendimento aos trabalhadores é essencial: “o processo real mostra uma simbiose e uma organicidade, uma unidade de contrários, em que o chamado ‘moderno’ cresce e se alimenta da existência do ‘atrasado’” (op. cit, p. 32). Ressalte-se, como resultado dessas ponderações, a importância de se avaliar o impacto de qualquer intervenção na cidade, o risco de “as próprias medidas de intenção corretiva ou redistributiva transformarem-se

⁷ (segundo a lógica da inserção na divisão internacional do trabalho).

⁸ CEPAL – Comissão Econômica para América Latina, órgão da ONU – tendo em Raul Prebisch um de seus maiores mentores.

⁹ Entrevista da 2ª. Francisco de Oliveira 22/09/2003 FSP p. A10.

¹⁰ “Os meninos vendendo alho e flanela nos cruzamentos com semáforo não são a prova do atraso do país, mas de sua forma atroz de modernização”. (OLIVEIRA, 2003, p. 23).

no pesadelo prometeico da recriação ampliada das tendências que se queria corrigir” (op. cit., p. 60).

Além de Oliveira, Kowarick, citado por Costa (1997), concorda com essa visão: “...não existem duas estruturas uma ‘moderna’ e outra ‘tradicional’, ‘arcaica’ ou ‘marginal’, mas apenas uma lógica estrutural, de tipo capitalista, que ao mesmo tempo gera e sustenta formas de inserção na divisão social do trabalho ‘não tipicamente capitalista’, que longe de ser um peso morto no processo de acumulação, constitui parte componente deste processo” (p. 1424 citando KOWARICK, 1974). Singer apresenta opinião similar, quando argumenta que ganhos, por exemplo de produtividade, *per si* louváveis¹¹, são perversos, pois fazem com que “os capitais se desloquem para as áreas em que o custo da força de trabalho é menor, onde não existem os benefícios sociais já consagrados em convênios internacionais, o que agrava a perda de empregos nos países em que os direitos trabalhistas existem e são respeitados” (1998, p. 118).

Nessa mesma temática, Coraggio avalia as possibilidades para a gestão local. “Enquanto o capital mundial se deslocará livremente na escala global, procurando as melhores combinações de tecnologia, recursos, acesso a mercados, habilidade e custo da força de trabalho, os agentes locais que não têm essa mobilidade deverão competir, a partir de posições fixas, com as importações livres de bens produzidos mediante as tecnologias mais modernas¹² e/ou **custos substancialmente menores da força de trabalho ...**” (1994, p. 229, grifo nosso).

Os vários autores citados parecem confirmar a tese segundo a qual quaisquer aumentos do “custo de vida” do trabalhador barrariam o avanço do país. Sob esse ponto de vista, “parar as máquinas” pode ser uma sugestão aceitável. “O ornitorrinco é isso:

¹¹ “Estes ganhos de produtividade do trabalho beneficiam a todos e seria uma luta inglória tentar barrar o progresso técnico para manter seres humanos fazendo coisas que máquinas fazem mais barato ou melhor” (SINGER, 1998, p. 118).

¹² Voltaremos a essa possibilidade mais a frente no texto.

não há possibilidade de permanecer como subdesenvolvido e aproveitar as brechas que a Segunda Revolução Industrial propiciava; não há possibilidade de avançar, no sentido da acumulação digital-molecular: as bases internas da acumulação são insuficientes, estão aquém das necessidades para uma ruptura desse porte...” (OLIVEIRA, 2003, p. 150).

Há alternativas?

Este trabalho não pretende, nem é do seu escopo, “traçar alternativas para a cidade”¹³. É mister, entretanto, avaliar algumas possibilidades que poderiam vir a contribuir na luta por um espaço urbano melhor. Claro, há sempre a **esperança** de que os problemas sejam apenas passageiros e que a inércia do sistema eventualmente leve a uma sociedade mais justa. Nesse sentido, Roberts – citado por Costa – traz à discussão a possível efemeridade dos “estrangulamentos no processo de crescimento econômico” (ROBERTS, 1978, p. 159 apud COSTA, 1997, p. 1424), que seriam seguidos por períodos de bonança.

É possível que essa seja a “alternativa” primaz, mais aceita no meio político, uma vez que a realidade demonstra, na grande maioria dos centros urbanos no período após a década de 1980, que o não-planejamento é a ação mais comum. Em verdade, nem mesmo o boom de planos engavetados, típicos da época da SERPHAU¹⁴, ocorreram nos oitentas e noventas. A exigência de Plano Diretor como contrapartida para acesso a recursos federais parece prenunciar que ao menos a atividade de elaboração de planos per si, ainda que com mínimas exigências gerais, seja altamente recomendável.

¹³ Quanto às possibilidades aqui aventadas, ressalve-se que a análise proposta é qualitativa. Não há, portanto, base quantitativa ainda (pois que é objeto de pesquisas futuras) para explicitar a parcela de habitantes desfavorecidos que são expulsos. Sem sombra de dúvida, porção da população acaba por se beneficiar, ainda que no longo prazo, das melhorias implementadas.

¹⁴ Serviço Federal de Habitação e Urbanismo.

Outros autores¹⁵ sugerem, com propriedade, a imposição de controles sobre a propriedade fundiária, no intuito de cobrar “a renda da terra” auferida indevidamente, como possível solução. Entretanto, Mendonça e Rolnik ressaltam algumas conseqüências de tal regulamentação. No caso de Belo Horizonte, “a legislação urbanística, **de caráter elitizante**, gerou as condições para a intervenção do mercado imobiliário orientado para os segmentos de média e alta renda...” (MENDONÇA, 2002, p. 147). Já Rolnik afirma categoricamente que produzir mais equilíbrio sócio-ambiental “implica desregulamentação” (1994, p. 360).

Nesse sentido, ressalte-se que a legislação brasileira, em especial a partir de 2001 com a publicação do Estatuto da Cidade, prevê ampla gama de instrumentos adequados a lidar com essa questão. A limitação fundamental dessa alternativa reside na dificuldade política de sua implementação. A renda auferida por valorização urbana está intrinsecamente associada, no imaginário popular, ao proprietário do terreno. Independente de classe social, considera-se justa a remuneração àqueles que detêm o monopólio da terra que foram sábios, para não dizer “espertos”, por adquiri-las antecipadamente. Especulação imobiliária não é vista como algo danoso, mas inerente ao sistema.

Uma segunda vertente de propostas a analisar passa efetivamente pela socialização¹⁶ dos custos descritos na segunda seção. Suportam essa possibilidade, Costa (1994)¹⁷ que o reitera em 1997, citando Cardoso¹⁸, Coraggio¹⁹ e Singer – quando

¹⁵ Como BOLAFFI, por exemplo.

¹⁶ Para utilizar termo emprestado de Celso Furtado.

¹⁷ Diz ela a respeito da década de 70 em Belo Horizonte “...processo de industrialização suportado pelo investimento público” (p.59).

¹⁸ “...é o caráter cíclico da acumulação capitalista e a tendência à concentração de renda, cujos efeitos são exarcebados **quando o Estado não promove políticas compensatórias**” (COSTA, 1997, p. 1424 citando CARDOSO, 1975, p. 30).

¹⁹ “...inversão de prioridades em serviços sociais para os setores espoliados” (1994, p.221).

comenta: “seria importante ... contasse desde o início com o apoio e patrocínio do poder público municipal ...” (1998, p. 123). Passa-se, então, ao outro lado da questão, quando se questiona quem financiaria o Estado, que financia a implementação dos serviços na cidade. “A demanda por estes serviços [estatais] é muito grande e, devido à urbanização, cresce fortemente, porém os recursos de que dispõe o Estado são insuficientes para atendê-la” (op. cit., p. 127). E, mais uma vez, é corroborado por Coraggio: “... é necessário concentrar os recursos disponíveis para o setor social” (1994, p. 234).

Essa possibilidade torna-se ainda mais premente nesse momento, dada a decisão do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, reforçada e balizada por seu sucessor, de assegurar superávits primários, cada vez mais significativos, que restringem sobremaneira a capacidade de investimento nos vários níveis de governo. Some-se a isso a dificuldade de implantação célere da resposta necessária, de acordo com os defensores de tal política, que seriam os projetos ditos PPPs, as parcerias público-privadas. Ademais, anote-se a incapacidade reiterada dos setores federais de investir aqueles poucos recursos que foram previstos e, por fim, mencione-se ainda a má qualidade de gestão na inversão dos fundos que efetivamente são direcionados para tal.

Vainer, por sua vez, descreve de maneira coerente o que se busca na intervenção, planejamento e gestão da cidade. “Os objetivos seriam: a) redução das desigualdades e melhoria das condições (materiais e imateriais) de vida das classes trabalhadoras, e, de modo mais amplo, das classes e grupos sociais oprimidos e explorados, através principalmente da transferência de recursos (materiais e simbólicos) em seu favor – e, necessariamente, em detrimento das classes e grupos dominantes ...” (2001, p. 149). O que se questiona é como alcançar tais objetivos.

Uma terceira proposta teórica, extrema, poderia ser a de se investir maciçamente, em todos os espaços da Metrópole, de forma que uma maior homogeneização do espaço, no qual todos teriam

acesso à cidade²⁰, ajudasse a diminuir a renda auferida pelos incorporadores imobiliários. O valor da terra, por simples indiferenciação dos espaços, se daria apenas pelas condições intrínsecas do terreno e suas variáveis de localização e proximidade em relação aos outros. Mesmo que tal teoria fosse posta em prática, a região em si estaria sempre em comparação com outras cidades, no país e no mundo, de forma que essa vantagem comparativa iria fatalmente recair sobre o custo geral da cidade, em relação às outras. Aliás, essa discussão está no centro dos debates na Alemanha, em especial, e na Europa, em geral, por ocasião da inserção dos dez novos países-membro da União Européia no ano de 2004. Os trabalhadores dos novos membros “competem” com os dos outros quinze países com mão-de-obra mais barata. Qualquer análise superficial, entretanto, pode averiguar a pior qualidade de vida, inclusive urbana, nos países entrantes.

Uma quarta alternativa a ser avaliada é o investimento prioritário em educação e saúde (saneamento básico incluído), em detrimento de transporte e habitação. Isso, na busca – se a tese proceder – da não deterioração da vida do cidadão marginalizado. A inversão financeira em educação pode contribuir para elevar a sociedade ao que Oliveira chama de “acumulação digital-molecular” e Milton Santos²¹ “sociedade informacional” e, portanto, ao próximo patamar de acumulação que não precise utilizar-se da exploração da reprodução do trabalho para subsidiar o capital. Outros autores nomeiam e explicam de outra forma o mesmo fenômeno. Fujita, Krugman e Venables (2002, p. 43 e ss.), por exemplo, discorrem sobre a chamada Nova Geografia Econômica e descrevem ao longo do livro **Economia Espacial**

²⁰ Transporte, educação, saúde, asfalto, água, energia, coleta de lixo, parques e lazer, etc.

²¹ Meio técnico-científico-informacional

vários modelos cujo cerne é o “multiplicador da base” que, de fato, é a quantificação do “salto”²² exigido por Santos e Oliveira.

O investimento em saúde profilática e saneamento, de certo modo, pode redundar em diminuição de custos urbanos, já que reduz gastos com pacientes em hospitais e clínicas e aumenta a eficiência do trabalhador. Desta forma, subsidia-se o capital por meio do incremento da produtividade, o que é bem mais salutar, do que pelo decréscimo do custo da reprodução do trabalho.

E agora José?

De fato, espera-se e sabe-se que “os pobres não podem ser abandonados à própria sorte”, como diz Schwarz no prefácio de Oliveira (2003, p.19). Ele faz essa observação não somente por solidariedade, mas porque, se abandonados, eles iriam “inviabilizar o progresso” (op. cit.). Resta saber então o que fazer com os “50% da população não necessários para o capital nem para a reprodução do capital, nem como força de trabalho” (CORAGGIO, 1994).

“O trágico dessa história é que um partido de trabalhadores tem uma visão de estado que é mercadológica”²³.

²² Especificamente, o “salto” está ilustrado na figura 3.1, à página 45. Na fase de expansão da base exportadora, a economia atinge um certo patamar, ou ponto crítico, a partir do qual, há um salto e a acumulação ocorre em níveis superiores de qualidade. Da mesma forma, na perda de dinamismo da economia, há um ponto de sustentação que garante, por algum tempo, tal qualidade.

²³ Francisco de Oliveira em debate na Associação dos Docentes da Unicamp no dia 29 de agosto de 2003.

Referências bibliográficas

ANDRADE, L.T. 2002. Segregação socioespacial e vida cotidiana: o caso dos condomínios fechados. In: XXIX ENCONTRO NACIONAL DA ANPOCS, 2002. **Anais...** Petrópolis: ANPOCS (disponível em meio digital).].

AZEVEDO, S.; ANDRADE, L.A.G. 1982. **Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação**. Rio de Janeiro: Zahar.

BOLAFFI, G. 1979. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In: Maricato, E. (ed). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Editora Alfa-Omega, p. 37-70.

CALDEIRA, T.P.R. 1997. Enclaves fortificados: a nova segregação urbana. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 47, mar., p. 179-192.

CORAGGIO, J.L. 1994. A construção de uma economia popular como horizonte para cidades sem rumo. In: RIBEIRO, L.C.Q.; SANTOS JR., O. (Orgs.) **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

COSTA, G.M. 1997. Exclusão sócio-espacial na era urbano-industrial: uma introdução ao tema. In: VII ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, **Anais...** Recife: MDU/UFPE. v.2, p.1421-1436.

FUJITA, MMHARVEY, D. 1996. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação urbana no capitalismo tardio. **Espaço & Debates**, n. 39, ano XVI. São Paulo, NERU. p. 48-64.

LEHRER, U.A.; MILGROM, R. New (sub)urbanism: countersprawl or repacking the product. **CNS - Capitalism, Nature, Socialism** 7(2) 1996, p. 49 - 64.

MENDONÇA, J.G. 2002. **Segregação e mobilidade residencial na RMBH**. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ. (Tese de doutorado).

OLIVEIRA, Francisco de. 2003. **Crítica à razão dualista – O Ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo Editorial p. 150.

ROLNIK, R. 1994. Planejamento urbano nos anos 90: novas perspectivas para velhos temas. In: Ribeiro, L.C.Q.; Santos Jr., O. (org.) **Globalização, fragmentação e reforma urbana**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

SINGER, P. 1998. **Globalização e desemprego; diagnóstico e alternativas**. São Paulo: Contexto. (Cap. 5 e 6).

SINGER, P. 1982. O Uso do Solo na Economia Capitalista. In: MARICATO, E. **A produção capitalista da casa e da cidade no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Ômega, pp 21-36.

VAINER, C. 2000. Pátria, empresa e mercadoria. In: Arantes, O. et alli. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, p. 75 - 103.

Recebido em outubro de 2005

Aceito em abril de 2006