

## A política de terras na América Latina

---

2009 . Ano 6 . Edição 49 - 06/04/2009

**Martim Smolka e Laura Mullahy**

Embora seja conhecida pela grande diversidade, a América Latina também se caracteriza por uma série de heranças comuns que afetam a terra de maneira direta ou indireta. Dentre essas heranças figuram o proverbial patrimonialismo, baseado numa estrutura de propriedade da terra que outorga investimentos e serviços públicos de acordo com influências políticas; bem como administrações centrais fortes com uma débil responsabilidade fiscal no âmbito local e uma tradição de códigos elitistas e regulamentos rígidos, incluso anacrônicos, relativos ao uso do solo. O planejamento urbano, voltado para o desenho físico, tendeu a concentrar-se na cidade "legal" descuidando-se da "real". O investimento no ambiente construído, em um processo de rápida expansão, goza de relativa autonomia do processo de industrialização. Num ambiente caracterizado por mercados de capitais débeis e a memória (ou legado) de uma alta (e amiúde crônica) inflação, a terra frequentemente assume - em especial para a população de mais baixa renda - o papel de um mecanismo de capitalização ou de um substituto da falta de seguridade social.

Na América Latina, os mercados de solos urbanos se destacam pela magnitude e persistência de atividades ilegais, irregulares, informais ou clandestinas relacionadas com o acesso e ocupação da terra, todas elas derivadas principalmente da escassez de terras urbanizadas financeiramente acessíveis. Esta escassez desempenha um papel importante na cultura social latinoamericana, dado que o acesso ao solo é frequentemente uma condição tácita para obter sentido de cidadania e mobilidade social.

Quiçá mais importantes são as tendências multifacetadas que se estão disseminando a passo firme por todo o continente e abrindo novas oportunidades à política de terras urbanas. Começando pela redemocratização de muitos países latinoamericanos após longos períodos de regimes autoritários ou militares, com numerosas implicações na política de terras. Atualmente existe uma elevada conscientização geral sobre a responsabilidade dos funcionários pelo manejo do solo urbano ou outros aspectos da administração pública, bem como também se observa o reconhecimento público de novos agentes sociais como as organizações não governamentais (ONGs). Novas formas de participação comunitária e ação civil surgiram em resposta à necessidade de legitimar alternativas ao acesso a terra para a população urbana de baixa renda, alternativas que incluem abordagens inovadoras de propriedades em cooperativa, e atenção a assuntos de gênero na regularização de terras de ocupação ilegal.

Uma segunda tendência reflete a necessidade de por em prática reformas institucionais e constitucionais acompanhadas de novas definições do papel do Estado. Este processo teve uma grande variedade de manifestações, a saber: 1) uma descentralização fiscal que fez pressão para gerar novas fontes de receita em âmbito local, e oportunidades para melhorar a arrecadação dos impostos imobiliários; 2) uma descentralização política e administrativa que aumentou o poder e a autonomia das autoridades locais e intermediárias. Este processo criou novas e numerosas responsabilidades associadas à regulação do mercado de terra para a provisão de serviços e habitação de interesse

social; 3) novos instrumentos para a intervenção normativa e fiscal, tais como ferramentas de mobilização dos incrementos no valor da terra (mais valias) para benefício da comunidade; 4) a privatização ou eliminação de restrições estatutárias referentes à cessão de terras pertencentes ao Estado, o qual aumentou as oportunidades de utilizar (ou voltar a utilizar) terrenos vagos existentes; 5) novos modos de provisão de serviços, em parte originados pela privatização generalizada das companhias de serviços públicos, com efeitos diretos sobre o processo de uso do solo e a redefinição dos padrões de segregação espacial; 6) o surgimento de sociedades públicas ou privadas no desenvolvimento urbano, conducente a uma variedade de novas classes de subcentros urbanos.

A terceira tendência importante das décadas recentes foi uma reestruturação macroeconômica que acarretou a estabilização dos tradicionais, e frequentemente crônicos, problemas de inflação e que influenciou na evolução dos preços da terra. A América Latina também experimentou tendências mais acentuadas para a globalização, a abertura das economias nacionais e os câmbios tecnológicos. Entre outros efeitos, estas tendências geraram uma maior concorrência entre as cidades para atrair investimentos privados, mediante mecanismos que vão desde o uso do planejamento estratégico como um dispositivo de marketing da cidade, até a oferta de incentivos locais através das chamadas "guerras fiscais". Este movimento afetou profundamente a base econômica das cidades e a natureza e escala da pobreza urbana. Igualmente afetados foram os tipos de intervenções urbanas (que abarcam desde projetos de reabilitação em grande escala de áreas abandonadas ou em más condições, até os novos projetos imobiliários de uso misto nas áreas de franjas urbanas) que estão redefinindo a forma urbana, a dinâmica das cidades, e os padrões de segregação espacial e social.

---

**Martim Smolka** é pesquisador Senior e diretor do Programa para América Latina e Caribe do Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, EUA e **Laura Mullahy** é pesquisadora associada deste mesmo Programa

Copyright © 2007 - DESAFIOS DO DESENVOLVIMENTO

É proibida a reprodução do conteúdo desta página em qualquer meio de comunicação sem autorização.  
Revista Desafios do Desenvolvimento - SBS, Quadra 01, Edifício BNDES, sala 1515 - Brasília - DF - Fone: (61)  
2026-5334