

GOVERNANÇA E POLÍTICAS NACIONAIS URBANAS: CAPACIDADE E DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

Cesar B. Favarão¹
Marco Aurélio Costa²

1 INTRODUÇÃO

Prevê-se que, em 2050, o contingente populacional urbano do planeta será maior do que a população mundial atual. Essa perspectiva, por si só, se impõe como desafio ao planejamento político e institucional voltado aos espaços das cidades. Para isso, é essencial que haja um processo de concertação de interesses e renovação de acordos políticos que abarquem os diferentes níveis de poderes estabelecidos.

A Nova Agenda Urbana propõe uma ampla ligação da questão urbana com os dezessete Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU), além da inclusão do tema do direito à cidade. Em particular, o ODS 11 estabelece desafios importantes para políticos e gestores urbanos, sobretudo para uma realidade em que 54% da população mundial vive em cidades (quadro 1).

Na América Latina, a expectativa é que, em 2020, 90% da população seja urbana. No Brasil, em 2010, a taxa de urbanização já atingiu quase a porcentagem prevista para América Latina em 2020, na qual se destaca o elevado grau de urbanização da região Sudeste, onde estão os principais espaços metropolitanos do país.³

1. Geógrafo, mestre em planejamento e gestão do território (Universidade Federal do ABC – UFABC) e pesquisador no programa *Governança Metropolitana no Brasil*, da Diretoria de Estudos Urbanos e Regionais (Dirur), do Ipea. E-mail: <cesar.favarao@ipea.gov.br>.

2. Economista (Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG), com mestrado e doutorado em planejamento urbano e regional (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – Ippur/ UFRJ), é técnico de planejamento e pesquisa do Ipea, onde exerceu o cargo de diretor de estudos e políticas regionais, urbanas e ambientais, e onde coordena os projetos Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (Ipea/Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – Pnud/Fundação João Pinheiro – FJP), Governança Metropolitana no Brasil (Rede Ipea), Mapeamento da Vulnerabilidade Social nas Regiões Metropolitanas Brasileiras (Rede Ipea), Plataforma dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (Ipea/Pnud) e Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas. E-mail: <marco.costa@ipea.gov.br>.

3. Não à toa, o texto do *Draft zero* da Conferência Habitat III trouxe uma citação provocativa em que diz: “*the battle for sustainable development will be won or lost in cities*”. Reconhece-se, portanto, que a batalha pelo desenvolvimento sustentável considera de maneira distinta as cidades.

TABELA 1
Taxa de urbanização
(Em %)

Regiões	1991	2007	2010
Brasil	75,59	83,48	84,36
Norte	59,05	76,43	73,53
Nordeste	60,65	71,76	73,13
Sudeste	88,02	92,03	92,95
Sul	74,12	82,9	84,93
Centro-Oeste	81,28	86,81	88,8

Fonte: Ipea (2016).

QUADRO 1

ODS 11 – Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis

- 11.1** até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas;
- 11.2** até 2030, proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão dos transportes públicos, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos;
- 11.3** até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e a gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis, em todos os países;
- 11.4** fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo;
- 11.5** até 2030, reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por catástrofes e substancialmente diminuir as perdas econômicas diretas causadas por elas em relação ao PIB global, incluindo os desastres relacionados à água, com o foco em proteger os pobres e as pessoas em situação de vulnerabilidade;
- 11.6** até 2030, reduzir o impacto ambiental negativo *per capita* das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, gestão de resíduos municipais e outros;
- 11.7** até 2030, proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, aos espaços públicos verdes, particularmente para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência;
- 11.a** apoiar relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, periurbanas e rurais, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento;
- 11.b** até 2020, aumentar substancialmente o número de cidades e assentamentos humanos adotando e implementando políticas e planos integrados para a inclusão, a eficiência dos recursos, mitigação e adaptação às alterações climáticas, a resiliência a desastres; e desenvolver e implementar, de acordo com o “Sendai Framework” para a redução do risco de desastres 2015-2030, o gerenciamento holístico do risco de desastres em todos os níveis;
- 11.c** apoiar os países menos desenvolvidos, inclusive por meio de assistência técnica e financeira, para construções sustentáveis e resilientes, utilizando materiais locais.

Fonte: Objetivo... ((s.d.)).

No que tange à governança urbana, muitas das recomendações apresentadas no *Draft zero* da conferência foram contempladas nos marcos normativos nacionais das políticas brasileiras (o que podemos considerar como avanço, sobretudo quando comparamos com a perspectiva política, marcada pelo centralismo e tecnicismo do passado). O próprio princípio da subsidiariedade, que confere maior autonomia aos atores locais; as estruturas de participação da sociedade civil – como o Conselho Nacional das Cidades (ConCidades) e as Conferências Nacionais das Cidades; bem como o estabelecimento de instrumentos normativos que priorizam a função social

da propriedade e regulamentam a apropriação do espaço urbano, estabelecidos com o Estatuto da Cidade, são exemplos de como a legislação urbana no Brasil tem contemplado os aspectos destacados nas discussões internacionais. No entanto, é necessário que alguns pontos sejam colocados em debate e sob o olhar crítico, no sentido de contribuir com possíveis avanços.

2 APRIMORAMENTO DA LEGISLAÇÃO URBANA

Os acontecimentos políticos do final da década de 1980 no Brasil representaram um momento de inflexão no que diz respeito à governança e às políticas voltadas para o território urbano nacional. Por um lado, a mudança institucional e normativa provocada pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988) delineou diretrizes regulatórias que passaram a incluir a participação democrática na definição das políticas públicas no país. Por outro lado, estabeleceu uma nova repartição de poderes entre os entes federativos, conferindo maior autonomia aos poderes políticos municipais na questão da gestão e governança urbana.

Em certa medida, a instituição da CF/1988 foi influenciada pelo contexto de forte mobilização da sociedade civil e efervescência político-cultural pelo qual passava o país. No tema das cidades, destacou-se o movimento pela reforma urbana. O intuito da reforma urbana, forjada por intelectuais reformistas e movimentos sociais, era estabelecer um novo padrão de política ancorada na gestão democrática da cidade, no fortalecimento da regulação pública do solo urbano e no estabelecimento de prioridades de investimento urbano voltado para as camadas populares (Ribeiro, 2003). De maneira geral, portanto, o desenvolvimento urbano orientado por essas premissas objetivava conduzir o processo de apropriação material da cidade de forma a priorizar o interesse coletivo sobre o individual.

É interessante fazer um adendo para destacar a confluência da II Conferência das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (Habitat II), realizada em Istambul em 1996, com o momento de intensa movimentação em torno da Agenda Urbana Nacional. Essa confluência de acontecimentos refletiu-se na relevante participação de movimentos sociais e organizações não governamentais (ONGs) brasileiras na conferência, que se deu por meio da apresentação de propostas e registros de experiências das cidades brasileiras. Não obstante, a Habitat II deu maior notoriedade ao tema em âmbito nacional, conferindo maior poder às estratégias argumentativas utilizadas pelos movimentos da reforma urbana e fortalecendo politicamente a pauta da agenda urbana que viria se estabelecer posteriormente.

Pouco mais de uma década após o estabelecimento da Carta Magna, a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257), em 10 de julho de 2001, e a criação do Ministério das Cidades (Municipalidades), em 2003, foram o corolário de toda

a movimentação social ocorrida durante a década de 1990. O Estatuto da Cidade consagrou o princípio da função social da propriedade, estabelecendo instrumentos de política urbana e fortalecendo o plano diretor como formas de atenuar o quadro da desigualdade urbana no Brasil.⁴ A criação do ministério surgiu com objetivo de integrar a gestão das políticas setoriais de desenvolvimento urbano, bem como criar sistema de gestão participativa formado pelo ConCidades e pelas conferências das cidades. Não menos importante foi a retomada das políticas habitacionais, com o estabelecimento da Política Nacional de Habitação (PNH) – mesmo diante dos percalços que esta viria a sofrer, dada a conjuntura econômica e o redirecionamento dos investimentos federais para o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

A estrutura normativa e institucional de governança e gestão urbana nacional se alterou significativamente após a CF/1988. O estabelecimento do MCidades, mais do que promover a integração da gestão das políticas urbanas, teve intuito de estabelecer estrutura institucional capaz de dar vazão à participação social nas discussões sobre os problemas e o enfrentamento das questões urbanas.

O ConCidades é órgão consultivo e deliberativo que integra a estrutura do MCidades, sendo composto por diversos representantes do poder público e da sociedade civil.⁵ Por meio da realização das conferências nacionais – nas quais se definem também os integrantes do ConCidades⁶ –, busca-se captar as problemáticas urbanas, mediante a participação dos atores diretamente envolvidos nas questões locais. A instituição do ciclo de conferências nacionais reflete a exigência do art. 43 do Estatuto da Cidade, que aponta para a necessidade da construção de uma política de desenvolvimento urbano pensada sob a perspectiva da participação social. Ao todo, foram realizadas cinco conferências nacionais.⁷ E a preparação para a VI Conferência Nacional está em processo de realização.⁸

Importantes referências normativas foram aprovadas no âmbito do ConCidades e do ciclo de conferências nacionais, como a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU); a construção do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU); a criação da Política de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos; além da tentativa de integrar as políticas de desenvolvimento urbano ao PMCMV. A despeito dos avanços normativos, há que se registrar, contudo, que essas referências carecem ainda de efetivação.

4. Plano diretor como “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” (Brasil, 1988, cap. II, art. 182).

5. Art. 10 da Medida Provisória nº 2.220/2001 combinado com (cc) art. 29, inciso III cc art. 31, inciso X cc art. 33, inciso VIII da Lei federal nº 10.683/2003, com regulamentação posterior pelo Decreto nº 5.031/2004, posteriormente revogado pelo Decreto nº 5.790/2006.

6. Art. 19, Decreto nº 5.790/2006.

7. Foram realizadas conferências nos anos de 2003, 2005, 2007, 2010 e 2013.

8. Ver mais informações em: <<https://goo.gl/Rxv7Fg>>.

Com o estabelecimento do Estatuto da Cidade, o plano diretor ganhou maior centralidade e passou a ser o principal instrumento para ordenação do território das cidades. Ao contrário do aspecto tecnocrático e centralizador que historicamente marcou a elaboração de planos diretores, após o Estatuto da Cidade, o plano diretor passou a contemplar a participação democrática em sua elaboração. Além disso, uma série de instrumentos da política urbana foram criados com o intuito de promover a função social da propriedade e da cidade e de diminuir as disparidades socioespaciais nos territórios urbanos, seja por meio da captação da renda fundiária, seja por meio do controle do uso e ocupação do solo urbano.

A disseminação da importância dos planos diretores foi induzida pela estrutura institucional construída com o MCidades. Como mostram os estudos organizados por Santos Junior e Montandon (2011) em 2005 e 2006, por exemplo, o MCidades realizou ampla campanha nacional para sensibilização de gestores públicos e da sociedade em geral para a importância da efetivação dos planos diretores. A campanha intitulada *Campanha nacional plano diretor participativo: cidade de todos* teve impacto significativo no aumento do número dos planos diretores no Brasil: no período 2005-2009, o número de planos diretores, considerando o universo de municípios com mais de 20 mil habitantes – com obrigatoriedade de elaboração do plano diretor segundo o Estatuto da Cidade –, aumentou de 205 (2005) para 2.318 (2009). A tabela 2 traz as taxas de ocorrência de planos diretores segundo as macrorregiões do país.⁹

TABELA 2
Taxa de municípios com planos diretores
(Em %)

	Brasil			Norte			Nordeste			Sudeste			Sul			Centro-Oeste		
	1996	2006	2013	1996	2006	2013	1996	2006	2013	1996	2006	2013	1996	2006	2013	1996	2006	2013
Abaixo de 100 mil	5	12	47	2	9	51	1	7	38	5	41	41	14	23	72	2	9	38
Entre 100 mil e 500 mil	36	65	100	33	47	100	20	61	100	41	99	99	42	79	100	30	50	100
Entre 500 mil e 1 milhão	52	86	96				43	71	100	50	91	91			100	100	100	100
Entre 1 milhão e 5 milhões	58	100	100	50	100	100	67	100	100	67	100	100	50	100	100	100	100	100
Acima de 5 milhões	50	100	100							50	100	100						

Fonte: IBGE (2016).

Além da criação do MCidades, o ano de 2003 representou marco importante para as políticas habitacionais. Cerca de dezessete anos após a extinção do Banco Nacional da Habitação (BNH), o governo brasileiro retomou a construção de uma

9. Há que se registrar também as penalidades previstas no Estatuto da Cidade para prefeitos que não cumprissem com a obrigatoriedade de elaboração de seus planos diretores.

política habitacional, com o estabelecimento da PNH. A arquitetura institucional dessa política resultou na criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), em cujo centro encontrava-se o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). Esse fundo, resultado de projeto de lei de iniciativa popular conduzido pelo movimento de moradia, se consolidou como responsável pelo repasse de recursos para estados e municípios para execução de políticas habitacionais.¹⁰

Segundo Krause, Balbim e Lima Neto (2013, p. 10), o SNHIS, instituído pela Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, se conformou, ao menos no plano normativo, instrumental e programático, como estrutura efetiva da política habitacional, com o FNHIS provendo recursos de forma descentralizada aos municípios e estados. Nesse sentido,

a definição e a priorização de investimentos em habitação de interesse social deveriam acontecer, assim, na escala local e com participação social, sendo a consolidação desse sistema dependente da constituição de instrumentos de planejamento não só da União, mas dos demais entes federados que a ele viessem a aderir.

Segundo Bonduki (2009), um dos aspectos centrais do PNH e do SNHIS foi a formulação do Plano Nacional de Habitação (PlanHab). Esse plano resultou de amplo processo participativo composto por diversos segmentos da sociedade. A construção do PlanHab teve como principal objetivo equacionar as necessidades habitacionais do país, valendo-se, para tanto, do planejamento de ações públicas e privadas numa perspectiva de médio e longo prazo, considerando a diversidade da questão habitacional, as variadas categorias de município, as especificidades regionais e os diferentes segmentos sociais.

No entanto, a emergência dos investimentos econômicos de caráter anticíclico efetuados pelo governo como forma de prevenção à crise econômica internacional e a seus efeitos negativos – principalmente o desemprego – entrou em choque com algumas questões cruciais levantadas ao longo desses dez anos de discussão, desde a formulação do Projeto Moradia até a construção do PlanHab (Bonduki, 2009). O próprio movimento de inclusão do PMCMV, em sua segunda fase (a partir do ano de 2011), no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) denotou a opção do governo central por utilizar a política de provimento habitacional como estratégia de aceleração do crescimento e alavancagem do desenvolvimento econômico do país (Krause, Balbim e Lima Neto, 2013).

Nesse sentido, o PMCMV, apesar de se configurar como política de investimento voltada para a promoção da habitação para a população de baixa renda, significou um ponto de inflexão na trajetória de discussão sobre a questão urbana

10. No período entre 2006 e 2009, o FNHIS alocou por volta de R\$ 4,4 bilhões, beneficiando pouco mais de 4,4 mil projetos voltados para urbanização (73% dos investimentos), provisão habitacional (25% dos investimentos) e desenvolvimento institucional (2% dos investimentos).

e habitacional assumida desde o movimento de retomada das políticas habitacionais, iniciado em 2003. Dada sua natureza econômica e seu contexto de aplicação, o PMCMV acabou entrando em choque com algumas perspectivas de longo prazo vislumbradas pela Política Nacional de Habitação (Bonduki, 2009; Cardoso, Aragão e Araujo, 2011; Krause, Balbim e Lima Neto, 2013).¹¹

3 NOTAS SOBRE A QUESTÃO METROPOLITANA

No Brasil, o debate sobre gestão e governança urbana não pode ignorar a problemática metropolitana. Nesse sentido, a própria especificidade do arranjo federativo trazido pela CF/1988 impõe uma ordem de problemas na gestão (inter)urbana. Talvez pela resistência político-institucional ao modelo de gestão centralizado e tecnocrático do período anterior, as mudanças trazidas pela CF/1988 e a ausência de orientações nacionais para a questão metropolitana acabaram fragilizando, no âmbito das políticas públicas, essa escala geopolítica, em contraposição à valorização da esfera municipal, o que gerou/reforçou conflitos interfederativos e tornou mais difícil a cooperação entre os entes presentes nesses espaços.

O fator metropolitano, como processo socioespacial concreto,¹² e não meramente institucional, contrasta com a possibilidade e a autonomia dos estados de definirem legalmente as regiões metropolitanas (RMs) como consta no art. 25 da Constituição Federal. A possibilidade de os estados criarem, por meio de leis complementares, as RMs, sem contar, no entanto, com uma definição tipológica ou um critério mais claro para tal, acaba por forjar regiões metropolitanas “fictícias”. Atualmente, o país conta com aproximadamente 68 RMs e três regiões integradas de desenvolvimento (Rides), embora possamos identificar dinâmicas socioespaciais de caráter realmente metropolitano em poucas dessas regiões.

Pode-se entender essa ordem de conflito sob a perspectiva colocada por Firkowski (2013), que analisa os problemas da gestão e governança metropolitana associados, por um lado, a uma compreensão da região metropolitana como *processo socioespacial* – e, nesse sentido, haveria poucas RMs de fato no Brasil; e, por outro, ao tratamento de região como *fenômeno institucional* que não prioriza o processo de metropolização, mas sim a esfera político-institucional e que necessariamente não guarda vinculação com a realidade metropolitana.

11. Acerca da mudança da política de habitação com a instauração do PMCMV, ver Krause, Balbim e Lima Neto (2013).

12. Segundo Balbim, Becker e Costa (2011, p. 152): “A metropolização consiste em um processo de integração de território a partir de uma cidade-núcleo, configurando um território ampliado, em que se compartilha um conjunto de funções de interesse comum. A metropolização expressa, portanto, a concentração de pessoas, investimentos, atividades e poder em uma cidade – ampliada ou em ampliação – que pode comandar um território maior do que o da cidade-núcleo e desempenhar papéis de comando e de poder importantes no ordenamento regional e no território nacional, constituindo nós de uma rede de cidades que pode, em uma perspectiva ampliada, inserir-se na própria hierarquia da rede mundial de cidades”.

O Estatuto da Metrópole, aprovado e sancionado no dia 13 de janeiro de 2015, instituído pela Lei federal nº 13.089, surgiu como uma tentativa de atenuar os problemas da gestão dos territórios metropolitanos no Brasil.¹³ Nesse sentido, notabiliza-se na normativa a prevalência dos interesses metropolitanos sobre o local, orientando a gestão democrática, a governança interfederativa e o estabelecimento da execução compartilhada das funções públicas de interesses comuns (Fpics).

No Estatuto da Metrópole, está prevista uma série de instrumentos para a promoção do desenvolvimento urbano integrado, que devem ser congregados no Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI).¹⁴ A formulação do plano é obrigatória para as RMs legalmente instituídas, e a data limite estipulada para sua realização é até 13 de janeiro 2018. Os governadores e agentes públicos que não executarem ou se mobilizarem para realização do plano estarão sujeitos à sanção por improbidade administrativa.

A aprovação e o estabelecimento do PDUI, com as devidas aplicações dos instrumentos previstos no Estatuto da Metrópole (macrozoneamento, estabelecimento das Fpics, delimitação das áreas de restrição à ocupação etc.), garantem a chamada gestão plena do território metropolitano e servem como principal prerrogativa para o apoio da União à gestão interfederativa da área metropolitana.

Apesar dos aspectos críticos da nova normativa, é importante que o cenário gerado com a instituição do Estatuto da Metrópole suscite iniciativas que busquem sensibilizar os entes federativos e os diversos atores da sociedade civil organizada para a aplicação correta dos instrumentos e a garantia de instituição dos arranjos metropolitanos previstos na lei.

Tendo em vista esse contexto, é necessário aprofundar a discussão sobre mecanismos institucionais que permitam a construção de arranjos de governança para as áreas metropolitanas e o estabelecimento das FPICs, bem como a criação de fundos de arrecadação eficientes para promover as políticas urbanas. A necessidade e o prazo de implementação do estatuto são um importante momento para colocar todos os atores envolvidos na questão à mesa e assim formular políticas condizentes com as diretrizes da Nova Agenda Urbana.

13. Em seu primeiro artigo, "estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano".

14. Após a definição do PDUI, os municípios integrantes das RMs devem adequar seus planos diretores a esse.

4 DESCENTRALIZAÇÃO E FORTALECIMENTO DE AUTORIDADES LOCAIS E APRIMORAMENTO DA PARTICIPAÇÃO E DOS DIREITOS HUMANOS NO DESENVOLVIMENTO URBANO

Muitas das recomendações presentes nas *Policy units* e do direcionamento dado já no *Draft zero* da Conferência Habitat III apontavam para a centralidade dos governos e das instâncias de governança locais para a efetivação do desenvolvimento urbano, para a importância da gestão democrática das cidades, assim como para a importância de se pensarem formas de produção do espaço urbano que promovam o desenvolvimento sustentável.

Como visto nos tópicos anteriores, o Brasil apresenta uma estrutura institucional e normativa que contempla alguns desses aspectos, como o protagonismo dos entes locais, em acordo com o princípio da subsidiariedade, que consta na CF/1988; com as diretrizes e os instrumentos do Estatuto da Cidade, que possibilitam orientar o desenvolvimento mais sustentável e democrático; e com o sistema de conferências nacionais e do ConCidades, que abre espaço para a participação democrática da sociedade. No entanto, a despeito dos avanços ocorridos nos últimos vinte anos, alguns aspectos do nosso sistema normativo e institucional precisam ser discutidos quando lidam com problemas decorrentes de processos concretos.

Como fora apontado anteriormente, um dos desafios diz respeito ao protagonismo dos entes locais e o dilema trazido pela ideia de subsidiariedade ante a questão metropolitana. Segundo Franzoni (2015), uma das consequências em pensar o federalismo com base no princípio da subsidiariedade foi o deslocamento entre planejamento/gestão coletiva e as políticas em torno de um consenso nacional ou regional, priorizando a independência em detrimento da cooperação e acentuando ainda mais os efeitos de competitividade entre os Entes Federados – aquilo que alguns autores vão chamar de guerra dos lugares (Santos, 1996; Santos e Silveira, 2001; Vainer, 2007).

Tal contexto é agravado quando marcado pela distribuição desigual dos recursos infraestruturais orientados pelo Estado, especialmente por meio dos grandes projetos urbanos (GPUs), o que acaba reforçando a centralidade e a fluidez¹⁵ de alguns espaços (metropolitanos) em detrimento de uma articulação no âmbito regional. Mesmo no caso de um programa como PMCMV – programa criado para atender a população de baixa renda –, o que se nota é um padrão de “periferização” das intervenções habitacionais, ainda que privilegiando os municípios-polo das regiões metropolitanas, como aponta estudo de Cardoso, Aragão e Araujo (2011), conforme quadro 2.

15. Termos no sentido de Santos (1996).

QUADRO 2
Distribuição regional de empreendimentos PMCMV¹

	RM	Empreendimentos do município-polo	Total de unidades do município-polo	Empreendimentos nos outros municípios da RM	Total de unidades de outros municípios	Total de unidades na RM
Norte	RM de Rio Branco	10	1.873	0	0	1.873
	RM de Belém	0	0	8	2.379	2.379
	RM de Palmas	5	934	0	0	934
	RM de Porto Velho	2	480	0	0	480
	RM de Boa Vista	3	1.050	0	0	1.050
	Subtotal	20	4.337	8	2.379	6.716
Nordeste	RM de Salvador	16	5.908	16	7.412	13.320
	RM de Fortaleza	2	352	6	1.224	1576
	RM de Natal	0	0	17	4.534	4.534
	RM de São Luís	9	3.000	52	14.851	17.851
	RM de João Pessoa	2	828	0	0	858
	RM de Recife	0	0	2	848	848
	RM de Teresina	10	4.355	7	2.892	7.247
	RM de Aracajú	1	281	1	251	532
Subtotal	40	14.724	101	32.012	46.736	
Centro-Oeste	RM de Goiânia	8	2.752	6	2.208	4.960
	RM de Brasília	0	0	2	303	303
	RM de Campo Grande	8	1.572	0	0	1.572
	RM de Cuiabá	5	2.243	6	2.380	4.623
	Subtotal	21	6.567	14	4.891	11.458
Sudeste	RM de Belo Horizonte	0	0	14	3.256	3.256
	RM de São Paulo	3	680	22	3.694	4.374
	RM de Campinas	3	2.920	0	0	2.920
	RM de Santos	0	0	14	1.600	1.600
	RM do Rio de Janeiro	23	8.510	22	5.527	14.037
	Subtotal	29	12.110	72	14.077	26.187
Sul	RM de Curitiba	11	2.757	4	1.343	4.100
	RM de Londrina	16	3.469	2	240	3.709
	RM de Maringá	1	108	1	343	451
	RM de Porto Alegre	3	992	13	2.668	3.660
	RM de Florianópolis	0	0	1	320	320
	Subtotal	31	7.326	21	4.914	12.240
Total		141	45.064	216	58.273	103.337

Fonte: Cardoso, Aragão e Araujo (2011, p. 10).

Nota: ¹ Renda de 0 a 3 salários mínimos.

Mesmo com alguns avanços no ambiente institucional e político que marcaram a governança metropolitana, como a criação da lei de consórcios públicos em 2005 – para reforçar mecanismos jurídicos que estruturam as entidades metropolitanas – e a criação de instituições para promoção da gestão interfederativa, como o Comitê Gestor do PAC e o Comitê de Assuntos Federativos (Klink, 2013), é notória a ausência de projetos políticos e agendas de governo capazes de operar ante a desarticulação entre a escala urbana e a regional (quando a gestão urbana depende de uma abordagem escalar intermunicipal).

Os aspectos associados à questão metropolitana, trazidos na seção anterior e retomados como exemplos nos parágrafos anteriores, são casos-limite que expõem as dificuldades da construção de uma política urbana que dialogue com o federalismo brasileiro. O desafio, especialmente no caso da política urbana em suas interfaces com a política regional, é promover a cooperação interfederativa, estimulando estados e municípios, com o apoio da União, a desenvolverem políticas de desenvolvimento urbano (incluindo aí as políticas setoriais) que atendam aos interesses locais de forma convergente com as estratégias de promoção do desenvolvimento regional.

Nesse sentido, o fortalecimento institucional dos governos subnacionais, de estados e municípios, torna-se fundamental e estratégico. Fortalecimento institucional implica não apenas a replicação de instrumentos normativos, mas também envolve capacitação técnica, transferência de tecnologias de gestão, estruturação de sistemas de informação e enfrentamento dos desafios associados à disponibilidade de recursos financeiros para lidar, em especial, com as demandas por investimentos em infraestrutura urbana.

Com base no Estatuto da Cidade – que acaba de fazer quinze anos – e da efetivação do plano diretor como o principal instrumento para a promoção do desenvolvimento urbano, o Brasil assistiu a uma rica experimentação de políticas urbanas, sobretudo na esfera local. Trata-se de experiência em larga escala, considerando o número de municípios brasileiros que fizeram seus planos diretores, que ocorre num conjunto bastante diverso de realidades locais, do ponto de vista político-institucional, regional, socioeconômico, ambiental, cultural etc.

Nesse conjunto amplo e diverso, há casos de municípios que encontram maiores dificuldades, seja na elaboração dos planos, seja na regulamentação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade (e, eventualmente, previstos nos próprios planos diretores). Estudos organizados por Santos Junior e Montandon (2011), por exemplo, demonstraram que em muitos casos os planos diretores apresentaram fragilidades em seu processo de construção. Ainda que municípios com maiores recursos técnicos e financeiros tenham conseguido avançar em estratégias de desenvolvimento urbano em consonância com os objetivos do plano diretor, boa parte desses planos apresentaram fragilidades, especialmente nos municípios com menos recursos técnicos e financeiros.

Na questão dos instrumentos, alguns problemas são apontados em suas aplicações. Por exemplo, no caso das operações consorciadas urbanas, Maricato e Ferreira (2012, p. 223) criticam a utilização dos certificados de potencial adicional de construção (Cepacs) como forma de arrecadação mais rápida dos recursos exacerbando, assim como os aspectos das operações urbanas nas quais as “forças do mercado capturam o Estado para fazer o jogo da geração da renda diferencial num fragmento da cidade”.

O objetivo aqui, no entanto, não é aprofundar a discussão que trata dos limites dos instrumentos para o desenvolvimento urbano previstos no Estatuto da Cidade, mas apenas suscitar alguns aspectos problemáticos deles, sobretudo na forma como são apropriados pelos atores dominantes, que acabam reforçando desigualdades territoriais históricas. A questão crítica que se coloca não reside apenas nos aspectos técnicos dos instrumentos, mas na condução e implementação política no nível municipal, já que os efeitos progressistas almejados com os instrumentos dependem da capacidade de mobilização da sociedade e do controle efetivo do Estado, no sentido de garantir os interesses da maioria, e não apenas de uma restrita classe dominante (Maricato e Ferreira, 2002).

As dificuldades observadas pelos especialistas citados reforçam a necessidade de desenvolver ações de capacitação técnica e fortalecimento institucional que favoreçam a construção da política urbana no plano local e que, ao mesmo tempo, melhor qualifiquem os governos locais para atuar em arranjos cooperativos interfederativos.

Estratégias para lidar com essas dificuldades e superá-las devem considerar, em especial, as diferenças existentes no universo de municípios brasileiros, e ainda no que diz respeito à inserção diferenciada desses municípios na rede de cidades do país, bem como no tocante aos aspectos regionais e geográficos, como é o caso dos municípios amazônicos, inseridos numa realidade geoambiental e regional muito específica, a qual demanda um olhar e estratégias convergentes com as especificidades de seus municípios.

REFERÊNCIAS

- BALBIM, R. N.; BECKER, M. F.; COSTA, M. A. Desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, n. 120, p. 149-178, jan. 2011.
- BONDUKI, N. Do projeto moradia, ao programa Minha Casa Minha Vida. **Teoria e Debate**, n. 82, p. 8-14, maio-jun. 2009.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Assembleia Nacional Constituinte, 1988.

_____. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole. Brasília: Congresso Nacional, 2015.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; ARAUJO, F. S. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR – QUEM PLANEJA O TERRITÓRIO? ATORES, ARENAS E ESTRATÉGIAS. 14., 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Anpur, 2011.

FRANZONI, J. A. **Dos arranjos metropolitanos**: as inovações legislativas, os desafios institucionais e de gestão e a experiência da RMBH. Curitiba: Terra de Direitos, 2015.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisas de informações básicas municipais**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

KLINK, J. Por que as regiões metropolitanas continuam tão ingovernáveis? Problematizando a reestruturação e o reescalamento do Estado social-desenvolvimentista em espaços metropolitanos. *In*: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. B. **Território metropolitano, políticas municipais**: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: Ipea, 2013.

KRAUSE, C.; BALBIM, R.; LIMA NETO, V. C. **Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento**: onde fica a política habitacional? Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1853). Disponível em: <<https://goo.gl/fB3PkX>>.

MARICATO, E.; FERREIRA, J. Sette Whitaker. Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? *In*: OSÓRIO, L. M. **Estatuto da Cidade e reforma urbana**: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre; São Paulo: Sergio Antonio Fabris, 2002.

OBJETIVO 11: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. **ONUBR**, [s.d.]. Disponível em: <<https://goo.gl/EJ6w1W>>.

RIBEIRO, L. C. Q. O Estatuto da Cidade e a questão urbana brasileira. *In*: RIBEIRO, L. C. Q. **Reforma urbana e gestão democrática**: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTADON, D. T. Síntese, desafios e recomendações. *In*: _____. **Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil**: território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**: técnica e tempo/razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.

VAINER, C. B. Planejamento territorial e projeto nacional: os desafios da fragmentação. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 1, p. 9-23, maio 2007.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. A função social da cidade e da propriedade: cidades inclusivas, participativas e socialmente justas. *In*: CONFERÊNCIA NACIONAL DAS CIDADES, 6., 2016, Brasília. **Anais...** Brasília: Ministério das Cidades, 2016.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2001.

RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JÚNIOR, O. A.; RODRIGUES, J. M. Estatuto da Metrópole: avanços, limites e desafios. **Observatório das Metrópoles**, 22 abr. 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/GQw97v>>. Acesso em: 13 nov. 2017.

UN – UNITED NATIONS. **Habitat III**: zero draft of the New Urban Agenda. Quito: United Nations Conference, 2016.