

## A CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA FUNDIÁRIA E DE PLANEJAMENTO URBANO PARA O PAÍS – AVANÇOS E DESAFIOS

Raquel Rolnik<sup>\*</sup>

Em um dos movimentos socioterritoriais mais rápidos e intensos de que se tem notícia, a população brasileira passou de predominantemente rural para majoritariamente urbana em menos de 40 anos (1940-1980). Este movimento – impulsionado pela migração de um vasto contingente de pobres – ocorreu sob a égide de um modelo de desenvolvimento urbano que basicamente privou as faixas de menor renda da população de condições básicas de urbanidade, ou de inserção efetiva na cidade. Além de excludente, o modelo de urbanização foi também concentrador: 60% da população urbana vive em 224 municípios com mais de 100 mil habitantes, dos quais 94 pertencem a aglomerados urbanos e regiões metropolitanas com mais de um milhão de habitantes.

A ilegalidade porém é uma das marcas da cidade brasileira, para além das metrópoles. No vasto e diverso universo de 5.564 municipalidades, são raras as cidades que não têm uma parte significativa de sua população vivendo em assentamentos precários. De acordo com estimativas do Ipea, baseadas em metodologia do UN-Habitat e em dados do Censo Demográfico, estão nessa condição aproximadamente 40,5% do total de domicílios urbanos brasileiros, ou 16 milhões de famílias, das quais 12 milhões são famílias de baixa renda, com renda familiar mensal abaixo de cinco salários mínimos.

Embora não exista uma apreciação segura do número total de famílias e domicílios instalados em favelas, loteamentos e conjuntos habitacionais irregulares, loteamentos clandestinos e outras formas de assentamentos marcados por alguma forma de irregularidade administrativa e patrimonial, é possível afirmar que o fenômeno está presente na maior parte da rede urbana brasileira. A pesquisa Perfil Municipal (IBGE, 2001) revela a presença de assentamentos irregulares em quase 100% das cidades com mais de 500 mil habitantes e em 80% das cidades entre 100 mil e 500 mil. Até nos municípios com menos de 20 mil habitantes, os assentamentos informais aparecem em mais de 30% dos casos.

Excluídos do marco regulatório e dos sistemas financeiros formais, os assentamentos irregulares se multiplicaram em terrenos frágeis ou em áreas não passíveis de urbanização, como encostas íngremes e áreas inundáveis, além de constituir vastas franjas de expansão periférica sobre zonas rurais, eternamente desprovidas das infraestruturas, equipamentos e serviços que caracterizam a urbanidade. Ausentes dos mapas e cadastros de prefeituras e concessionárias de serviços públicos, inexistentes nos registros de propriedade nos cartórios, esses assentamentos têm uma inserção no mínimo ambígua

---

<sup>\*</sup> Raquel Rolnik é Secretária Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades e professora titular da PUC de Campinas.

nas cidades onde se localizam. Modelo dominante de territorialização dos pobres nas cidades brasileiras, a consolidação desses assentamentos é progressiva, eternamente incompleta e totalmente dependente de uma ação discricionária do poder público – visto que para as formas legais de expressão de pertencimento à cidade esses assentamentos simplesmente não existem.

A presença desse vasto contingente de assentamentos inseridos de forma ambígua na cidade é uma das mais poderosas engrenagens da máquina de exclusão territorial que bloqueia o acesso dos mais pobres às oportunidades econômicas e de desenvolvimento humano que as cidades oferecem. Essa situação de exclusão é muito mais do que a expressão das desigualdades sociais e de renda: ela é agente de reprodução dessa desigualdade. Em uma cidade dividida entre a porção legal, rica e com infra-estrutura, e a ilegal, pobre e precária, a população que está em situação desfavorável acaba tendo muito pouco acesso a oportunidades de trabalho, cultura e lazer. Simetricamente, as oportunidades de crescimento circulam no meio daqueles que vivem melhor, pois a sobreposição das diversas dimensões da exclusão incidindo sobre a mesma população fazem com que a permeabilidade entre as duas partes seja muito pequena.

Além disso, esse modelo alimenta de forma permanente relações políticas marcadas pela troca de favores e manutenção de clientelas, limitando o pleno desenvolvimento de uma democracia verdadeiramente incluyente. Finalmente, o modelo condena a cidade como um todo a um padrão insustentável do ponto de vista ambiental e econômico, um vez que impõe perdas ambientais e externalidades negativas para o conjunto da cidade muito difíceis de recuperar. Esses processos geram efeitos nefastos para as cidades, alimentando a cadeia do que poderíamos chamar de um *urbanismo de risco*, que atinge as cidades como um todo. Ao concentrar todas as oportunidades em um fragmento da cidade, e estender a ocupação a periferias precárias e cada vez mais distantes, esse urbanismo de risco vai acabar gerando a necessidade de levar multidões para esse lugar para trabalhar, e devolvê-las a seus bairros no fim do dia, gerando assim uma necessidade de circulação imensa, o que nas grandes cidades tem gerado o caos nos sistemas de circulação. A crise atual do modelo de mobilidade urbana que atinge sobretudo as metrópoles é um dos sintomas das deseconomias externas provocadas por este modelo. E quando a ocupação das áreas frágeis ou estratégicas do ponto de vista ambiental provoca as enchentes ou a erosão, é evidente que quem vai sofrer mais é o habitante desses locais, mas as enchentes, a contaminação dos mananciais, os processos erosivos mais dramáticos, atingem a cidade como um todo.

Além disso, a pequena parte melhor infra-estruturada e qualificada da cidade acaba sendo um objeto de disputa, de cobiças imobiliárias, gerando também uma deterioração dessas partes da cidade. A escassez de áreas de maior qualidade eleva às alturas os preços da terra dessas áreas, mas os preços de terras periféricas sobem também, pois se coloca em curso um motor de especulação imobiliária que não existiria com essa força se a qualidade urbana fosse mais distribuída pela cidade. E, logicamente, quanto maior o preço da terra, menor a capacidade de o poder público intervir como agente no mercado.

O drama da multiplicação desses habitats precários, inacabados e inseguros vem à tona quando barracos desabam, em consequência de chuvas intensas, e quando eclodem crises ambientais como o comprometimento de áreas de recarga de mananciais em função de “ocupação desordenada”.

Na ausência desses episódios, no entanto, parece “natural” o *apartheid* que separou nossas cidades em *centros* e em *periferias*. O “centro” é o ambiente dotado de infraestrutura completa, onde estão concentrados o comércio, os serviços e os equipamentos culturais; e onde todas as residências de nossa diminuta classe média têm escritura devidamente registrada em cartório. Já a “periferia” é o lugar feito exclusivamente de moradias de pobres, precárias, eternamente inacabadas e cujos habitantes raramente têm documentos de propriedade registrados.

São usuais, nos momentos em que voltam à mídia os dramas das “periferias” e das “favelas”, as análises que culpam o Estado por não ter planejado, por não ter política habitacional ou mesmo por ter “se ausentado”. Entretanto é flagrante o quanto o planejamento, a política habitacional e de gestão do solo urbano tem contribuído para construir este modelo de exclusão territorial.

Hoje as áreas “de mercado” são reguladas por um vasto sistema de normas, contratos e leis, que tem quase sempre como condição de entrada a propriedade escriturada, fruto da compra e venda. São essas as beneficiárias do crédito e as destinatárias do “habite-se”. Os terrenos que a lei permite urbanizar, assim como os financiamentos que a política habitacional praticada no país tem disponibilizado, estão reservados ao restrito círculo dos que têm dinheiro e propriedade da terra. A política habitacional de interesse social tem reforçado a exclusão dos mais pobres, ao destiná-los para conjuntos precários em periferias distantes.

Para as maiorias, sobram os mercados informais e irregulares, em terras que a legislação urbanística e ambiental vetou ou não disponibilizou para o mercado formal: áreas de preservação, zonas rurais, áreas *non-aedificandi*, parcelamentos irregulares.

Invisíveis para o planejamento e a legislação, as “periferias” e “favelas” do país estão, há décadas, sendo objeto de microinvestimentos em infra-estrutura, que, diante da ambigüidade de inserção legal destes assentamentos à cidade, são vividos por beneficiários e concedentes como favores, a serem recompensados por lealdades políticas. Esse tem sido, inequivocamente, um dos mecanismos mais poderosos de geração de clientelas nas cidades e regiões metropolitanas.

O quadro acima descrito revela a magnitude do desafio a enfrentar: trata-se de um desafio que requer a mobilização de quantidades consideráveis de recursos para investimentos dirigidos à melhoria de qualidade do habitat de uma população com baixíssima capacidade de retorno. Por outro lado, o desafio está longe de resumir-se a uma equação financeira: a máquina de exclusão territorial tem, como vimos, enorme correlação com a concentração de renda e poder em nossa sociedade. Dessa forma, a construção de cidades mais equilibradas, eficientes e justas requer a implementação de políticas urbanas que, além de mobilizar recursos financeiros, introduzam mecanismos permanentes de acesso à terra legal e formal por parte dos mais pobres, redesenhando a natureza e instrumentos até agora em vigor no campo do planejamento e gestão do solo urbano em nossas cidades. Finalmente, há que se considerar o impacto da atual equação federativa no país na implementação de políticas urbanas .

No desenho da Constituição de 1988, a quase totalidade das competências na área de desenvolvimento urbano foi definida como comum à União, estados e municípios. Considerando seu grande impacto político nas contabilidades eleitorais, o jogo de distribuição dessas competências, e sua relação com as condições de exercício das mesmas, também tem sido um enorme campo de disputa e de dificuldade de construção

de políticas claras, estáveis e duradouras. Dessa forma, a construção de uma agenda mais clara de cooperação entre entes federados, que leve em consideração a heterogeneidade de nossos municípios e estados também representa um campo fundamental de pactuação, necessário para o enfrentamento do desafio urbano no país.

### **Pacto federativo**

Do ponto de vista federativo, os anos 1990 representaram um movimento de descentralização na direção do poder local. A República Federativa Brasileira é um sistema federativo constituído por União e estados e, desde a Constituição Federal de 1988, também por municípios como entes federados, integrantes autônomos da federação ao lado da União e dos estados. O arranjo institucional e tributário decorrente da Constituição Federal de 1988 significou uma transferência real de renda e poder para os municípios. Particularmente no campo das políticas urbanas, por um lado aumentou a participação dos municípios, particularmente das grandes cidades, tanto no financiamento como na gestão dessas políticas. Entretanto se tomarmos a realidade dos municípios brasileiros, boa parte – especialmente os menores (que correspondem à grande maioria) – tem pouca capacidade financeira e de gestão para apresentar uma resposta adequada ao tema.

Com a Constituição de 1988 houve também uma maior facilidade para que se criassem novos municípios. Esse expediente foi largamente aplicado na redivisão territorial de algumas Unidades da Federação, aumentando consideravelmente o número de municípios brasileiros. Em 1940, o Brasil contava com 1.572 municípios. Em 2003, esse número chegou a 5.562. Em 50 anos, de 1940 a 1992, foram criados 2.912 municípios, enquanto que apenas na última década foram instaladas 1.077 novas administrações, provocando em curto período de tempo, importantes transformações na geografia político-administrativa brasileira. A maior parte dos municípios criados vive basicamente de transferências, seja de Fundos de Participação, seja das transferências obrigatórias, existentes nos campos da educação, saúde e assistência social, seja por meio das transferências voluntárias, os repasses de recursos do Orçamento da União mediante convênios. Particularmente no campo de desenvolvimento urbano, essas transferências voluntárias tiveram nas emendas parlamentares a maior fonte de recursos ao longo de todos os anos 1990. Embora significativas do ponto de vista financeiro, as emendas parlamentares tiveram pouco ou nenhum impacto em estratégias de desenvolvimento local, tanto em função da inexistência de qualquer marco de planejamento territorial municipal como em função do caráter episódico, pontual e fragmentado dessas transferências.

Além dos problemas relativos ao financiamento do desenvolvimento urbano e sua lógica, o municipalismo pós-1988 provocou efeitos deletérios sobretudo nas áreas de interesse comum metropolitano tais como transportes, coleta de lixo, meio ambiente ou saneamento. Várias iniciativas nessas áreas foram descontinuadas ou não encontraram solução em virtude da falta de coordenação interinstitucional. As competências concorrentes na nova Constituição contribuíram para exacerbar os problemas, gerando dificuldades de ação coletiva entre os municípios e entre esses e o Estados. Parte importante dos problemas de coordenação são fruto da competição no mercado político dos aglomerados urbanos. Mas outros resultaram de problemas de viabilidade de implementação de arranjos cooperativos – os chamados consórcios – e da inexistência de arranjos críveis para soluções cooperativas que punissem o abandono por parte dos municípios ou instituições participantes.

Por outro lado, uma espécie de política de “salve-se quem puder” tomou conta das estratégias municipais de atração de investimentos e investidores. Nesse sentido, o paradigma da “cidade eficiente e competitiva nos mercados globalizados”, dominante na política urbana internacional, contribuiu também para fomentar uma guerra fiscal perversa e predatória entre cidades, na prática inviabilizando projetos regionais e estruturas de cooperação e sistematicamente fazendo com que cidades abrissem mão de receitas próprias. Nesse sentido, a equação da descentralização aliada à competição entre cidades, na prática enfraqueceu poderes locais e reforçou o poder de grandes corporações.

Dessa forma, enquanto os déficits de habitabilidade se avolumavam nas metrópoles e centros regionais, a distribuição do financiamento público penalizou claramente os municípios médios e grandes, ao mesmo tempo em que potencializou a dependência política dos menores, que embora representem 25% da população, constituem a maioria (70%) dos municípios e, portanto, têm peso significativo no desenho da máquina política – eleitoral do país.

### **A agenda da reforma urbana**

Os anos 1990 representaram também no país um período de intenso debate, no seio da sociedade civil, dos partidos e governos acerca do papel dos cidadãos e suas organizações na gestão da cidade. Além disso, foram anos de avanços institucionais no campo do direito à moradia, do direito à cidade, do fortalecimento jurídico da noção de função social da propriedade e do reconhecimento dos direitos de posse. Esse movimento teve grande impulso com a reestruturação de um movimento pela reforma urbana e a constituição de um fórum desde o período da Constituinte que agregou movimentos sociais e populares a setores técnicos e acadêmicos da área de políticas urbanas.

Práticas de participação popular e controle social das políticas e do orçamento público foram experimentadas em nível local em várias cidades do país, de tal forma que a noção de construção de políticas como tarefa de uma esfera pública não restrita ao campo da representação parlamentar foi progressivamente adentrando a prática e agenda de governos, nos diferentes níveis. Experiências de orçamento participativo, conselhos gestores e de programas autogestionários marcam um novo modo de atuação tanto dos gestores quanto da sociedade civil organizada (movimentos sociais, ONGs, sindicatos).

Do ponto de vista da política fundiária, podemos identificar dois movimentos importantes visando à garantia da função social da propriedade urbana: o reconhecimento dos direitos dos ocupantes de áreas informais ou irregulares e a conquista de instrumentos para melhorar o acesso à terra urbanizada para a população de baixa renda. O primeiro vem sendo construído por meio de ferramentas conquistadas na legislação e em programas governamentais locais de regularização (como o usucapião urbano e a concessão especial para fins de moradia) e o outro por meio de instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, como as Zonas Especiais de Interesse Social, plano diretor e novos instrumentos de gestão do solo urbano.

As iniciativas importantes na área do desenvolvimento urbano ocorreram, fundamentalmente, no plano institucional. O direito constitucional à moradia foi aprovado pela Emenda Constitucional nº 26, de 02/2000, e o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001) foi aprovado após mais de dez anos de negociação política no Congresso, estabelecendo uma nova ordem jurídico-urbanística no país baseada no direito à moradia, na função social da cidade e propriedade, no planejamento de gestão do solo urbano como instrumento de estratégias de inclusão territorial.

## Planejamento urbano e inclusão territorial

A disponibilização do acesso à terra em condições adequadas, elemento fundamental para o enfrentamento do passivo socioambiental que marca nosso modelo de urbanização ao longo dos anos 1980 e 1990 não ganhou hegemonia na prática de planejamento e gestão do solo urbano. Pelo contrário, a agenda do planejamento urbano e regulação urbanística na maior parte das grandes cidades brasileiras ainda esteve muito mais voltada para a cidade formal, das classes médias e dos médios e grandes empreendedores, do que dialogando com os mercados de baixa renda.

Em relação aos mercados informais e populares, houve sim um aumento do número de projetos de urbanização e melhorias habitacionais em várias cidades, mas em geral bastante pontuais, fragmentados e quase nunca “completos”, no sentido da completa remoção das diferenças físicas, urbanísticas, administrativas e simbólicas que separam esses assentamentos da cidade formal, marcando diferenças de condição e direito nas cidades, que repercutem fortemente na inserção política destes moradores. Boa parte destes projetos de urbanização tem circulado internacionalmente como “boas práticas”, mas dificilmente se constituem em “boas políticas” no sentido abrangente, massivo e universalizante do termo.

Com a missão de contribuir para reduzir as desigualdades territoriais intra-urbanas no país, a Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU) foi constituída como parte do Ministério das Cidades, com o desafio de estruturar nacionalmente o planejamento territorial e política fundiária urbanos, na direção apontada pela Constituição de 1988 e pelo Estatuto das Cidades. Este desafio significava implementar uma política para ampliar o acesso à terra urbana para a população de baixa renda em condições adequadas, elemento fundamental para enfrentar o passivo de destruição ambiental e exclusão social que marca nosso modelo de urbanização. Significava mudar a agenda do planejamento e gestão do solo urbano que, na maior parte das cidades brasileiras, sempre esteve mais voltada para a cidade formal, raramente dialogando com os mercados de baixa renda. Considerando a competência municipal para o planejamento e gestão do solo urbano, a equipe da SNPU elaborou uma estratégia de apoio e fomento às ações municipais no campo do planejamento territorial e política fundiária por meio de políticas e ações complementares: ações curativas no sentido da plena regularização dos assentamentos de baixa renda, assim como as ações preventivas, para evitar a formação de novos assentamentos precários no país, bem como as ocupações e usos do solo predatórios do patrimônio cultural e ambiental, por meio do planejamento territorial municipal e do estímulo ao aproveitamento mais intenso das infra-estruturas instaladas, pela reabilitação e democratização de áreas consolidadas degradadas ou subutilizadas. Essa estratégia traduziu-se em quatro programas: Fortalecimento da Gestão Urbana, que apóia a implementação dos Planos Diretores Participativos; Programa Papel Passado, que trata da regularização de assentamentos da população de baixa renda; Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais, que promove o aproveitamento de imóveis urbanos subutilizados; e o Programa de Prevenção da Ocupação das Áreas de Risco.

O Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais busca transformar prédios e imóveis vazios ou subutilizados, inclusive os de patrimônio da União, e do Fundo Previdenciário, a Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA), em moradia, em projetos de reabilitação de áreas centrais e portuárias esvaziadas e degradadas. O desafio de reabilitar

os centros como estratégia de ampliação do espaço de urbanidade para todos é, como todos sabemos, de enorme complexidade. Entre outros fatores, não há solução possível que não rompa com a cultura corporativista dos vários entes públicos envolvidos na região (o “porto”, o “patrimônio histórico”, o estado, o município, a empresa ferroviária, a União, entre outros), a eterna luta entre órgãos setoriais e entre os entes da federação, pelo controle e gestão do “público”. Também significa romper o paradigma de que requalificar é sinônimo de excluir qualquer traço da presença dos mais pobres, a não ser como garçons, porteiros ou artistas envolvidos em espetáculos que compõem o cenário – pessoas que evidentemente viverão bem longe dali, em alguma favela ou periferia precária. O governo federal, sem muito alarde, ao implementar um Programa de Apoio à Reabilitação de áreas centrais está ousando romper esses paradigmas, na prática. Assim, está sendo elaborado, por exemplo, o Projeto Recife-Olinda, de forma conjunta entre o governo do estado de Pernambuco, as prefeituras de Recife e de Olinda e quatro ministérios do governo federal (Cidades/Cultura/Planejamento/Turismo). Neste projeto, que pretende repovoar toda a frente marítima que vai da colina histórica de Olinda ao Parque dos Manguezais em Recife, a urbanização das favelas que existem na região é parte de um projeto que integra as dimensões turístico-culturais à expansão de outras atividades econômicas e atração de residentes de vários grupos de renda. No Rio de Janeiro foi assinado convênio semelhante com a prefeitura da cidade, envolvendo os Ministérios das Cidades, Cultura, Planejamento e Transportes, o porto (Docas) e dois bancos públicos (BNDES e Caixa) para reabilitar a área portuária e bairros adjacentes. É evidente a enorme quantidade de imóveis vazios ou ociosos pertencentes ao governo federal existentes nessas áreas, o que faz da participação do governo federal nesses projetos uma obrigação! Ainda, o esforço conjunto do Programa Monumenta (do Ministério da Cultura), do Ministério das Cidades e do governo do estado da Bahia logrou que pela primeira vez a sétima etapa de recuperação do conjunto do Pelourinho em Salvador incluísse a permanência das 103 moradias populares que heroicamente resistiram, recusando-se a abandonar a área, seguindo o destino de seus antecessores.

O Programa de Prevenção da Ocupação das Áreas de Risco foi estruturado para apoiar os gestores municipais das cidades brasileiras onde mais ocorreram mortes em função de escorregamento de encostas para tratar esse tema de forma preventiva (por meio de Planos de Redução de Riscos) e de gestão. Além de custear a elaboração desses planos, o programa propiciou ações de treinamento, capacitação e disseminação.

O Programa de Fortalecimento da Gestão Municipal Urbana teve suas atividades centradas no fomento à formulação de planos diretores participativos, especialmente nos municípios brasileiros que têm obrigação de aprová-los até outubro de 2006, de acordo com o Estatuto das Cidades; aqueles que tem mais de 20.000 habitantes e os integrantes de regiões metropolitanas e aglomerados urbanos. A partir de debate no âmbito das Câmara de Planejamento Territorial Urbano do Conselho Nacional das cidades e em parceria com as entidades e órgãos governamentais integrantes do conselho, a estratégia definida foi de realizar uma ampla campanha nacional pela implementação dos planos diretores participativos, com o objetivo de mobilizar os municípios e cidadãos brasileiros para a elaboração de seus planos por meio da articulação de uma rede de parceiros em todo o território nacional, constituída por entidades técnicas, acadêmicas, instituições, poder público estadual e municipal, movimentos sociais e populares. Com a formação de núcleos em todos os estados brasileiros, a campanha passou a

trabalhar para sensibilizar, capacitar e monitorar os municípios “obrigatórios” em cada estado; assim como, em conjunto com o ministério possibilitar a assistência técnica e recursos para a elaboração dos planos.

O governo federal destinou cerca de 55 milhões de vários ministérios, com a mesma metodologia, para apoio direto a cerca de 520 municípios, aproximadamente 30% do total dos municípios obrigatórios; a esses recursos somaram-se recursos de governos estaduais, particularmente em alguns estados do país: Paraná, Goiás, Bahia, Ceará, Mato Grosso, Pernambuco. Além disso, aproximadamente cinco milhões foram investidos nas atividades de capacitação e sensibilização em todas as regiões; que utilizaram um kit do plano diretor participativo, com material didático, além da realização de oficinas presenciais que atingiram mais de mil cidades. O programa também ofereceu bolsas para equipes de universidades, em convênio com o CNPq, para projetos de assistência técnica aos municípios; formou e divulgou um Cadastro de Profissionais de cada região do país com experiência na capacitação ou na elaboração de Planos Diretores e implementação do Estatuto da Cidade; criou a Rede do Plano Diretor, hoje com mais de 40 mil endereços eletrônicos de todo o país, espaço de informação, reflexão e crítica e que se tornou um dinâmico canal de discussão e troca de experiências; inaugurou no mês de março o Banco de Experiências do Plano Diretor Participativo no sítio do Ministério das Cidades, que tem por objetivo registrar as soluções, ações e estratégias utilizadas em cada etapa de elaboração do plano. No sítio do ministério foi criada a página da campanha que mostra seu histórico, fontes de recursos, dados e informações, kit da campanha, boletins, cadastrados etc. Especialmente é um espaço para os núcleos estaduais da campanha do plano diretor enviarem diretamente, com sua senha exclusiva, as notícias do seu estado. Dessa forma foi possível apoiar de maneira direta ou indireta o universo dos municípios “obrigatórios”, principalmente disseminando e fomentando a renovação conceitual e metodológica dos planos, a partir do Estatuto das Cidades. Levantamento parcial realizado em abril pelo Ministério das Cidades revela que cerca de 1.200 municípios estão fazendo ou fizeram seus planos, o que corresponde a aproximadamente 70% do universo.

Pela primeira vez no governo federal foi criado um programa para apoiar estados e municípios na regularização fundiária. Desde 2004, o Papel Passado destinou R\$ 15 milhões<sup>1</sup> para ajudar os estados, municípios e comunidades nas ações de regularização patrimonial e administrativa dos assentamentos urbanizados, que se mantêm irregulares tanto para os cadastros municipais como para os registros de propriedade. O programa também viabiliza a regularização pelos municípios de terrenos da União, Rede Ferroviária Federal S.A. e outros órgãos federais, além de propiciar, por meio de parceria com os cartórios, a gratuidade do registro dos imóveis. O Papel Passado já iniciou o processo de regularização fundiária de mais de um milhão de domicílios habitados por famílias de baixa renda que moram em 1.200 assentamentos de 218 municípios em 26 estados brasileiros. Dessas, 214 mil famílias receberam os títulos definitivos. A estratégia do programa foi apoiar quem faz regularização – governos locais e entidades da sociedade civil e operadores de direito –, tanto repassando diretamente recursos como mediante treinamento, capacitação e, sobretudo, na remoção de obstáculos existentes hoje que impedem a regularização plena. Nesse sentido, a edição da

---

1. Para 2006 estão previstos mais R\$ 15 milhões para essa ação.

Medida Provisória nº 292, em abril de 2006, que trata da regularização fundiária de baixa renda em propriedades do governo federal, assim como o envolvimento na discussão do PL nº 3.057/2000 (Lei de Responsabilidade Territorial), em discussão na Câmara dos Deputados, constituem iniciativas fundamentais.

Outra iniciativa fundamental para a implementação da agenda de planejamento territorial foi o enfrentamento da questão federativa que, sob a coordenação da Subchefia de Assuntos Federativos da Secretaria da Relações Institucionais da Presidência, foi trabalhada sob novas bases. O Ministério das Cidades participou ativamente da construção e aprovação no Congresso Nacional da Lei nº 11.107/2005, que estabelece como União, estados e municípios podem se consorciar para realização de objetivos de interesse comum. O consórcio público constitui um importante instrumento de cooperação federativa, possibilitando novos arranjos institucionais para pactuação adequado à descentralização política e gestão associada de serviços públicos.

Finalmente cabe destacar a importante atuação do Conselho Nacional das Cidades, construído a partir das conferências municipais, estaduais e nacionais, que foi se delineando como importante fórum de formulação, negociação e pactuação de políticas na área de desenvolvimento urbano entre os vários segmentos e atores que compõem esse setor. Para o campo do planejamento territorial e política fundiária, o conselho foi um espaço permanente de definição de estratégias e critérios de distribuição de recursos dos programas e ações, assim como um espaço de debate e formulação de interpretação da aplicação prática do Estatuto da Cidade, considerando a enorme diversidade de situações existentes no país. Assim se deu na construção da Campanha do Plano Diretor, que teve grande sinergia com as Conferências Municipais, assim como com a construção dos princípios e conceitos para revisão da Lei de Parcelamento do Solo.

### **Uma agenda para o futuro**

Não há dúvida de que, no curto espaço de três anos, mudou o patamar do ponto de vista financeiro e institucional na área de planejamento territorial e política fundiária. Considerando os avanços institucionais e de ampliação e focalização dos recursos empreendidos até o momento, cabe aqui apontar, embora em caráter preliminar, os temas que ainda carecem de maior desenvolvimento, precisão e elaboração, que enumeramos a seguir:

- A falta de um marco de planejamento territorial em escala nacional no país dificulta a inserção do planejamento territorial municipal, que foi amplamente ativado nos últimos três anos, a um planejamento regional articulado – em várias escalas – ao projeto de desenvolvimento econômico nos vários setores (agricultura/indústria/turismo etc.). Ainda corremos atrás das externalidades negativas provocadas pelo desenvolvimento desigual e relevamos o enorme papel que as cidades podem representar como base de apoio para um projeto de desenvolvimento do país. Por outro lado, a inexistência da dimensão territorial no planejamento de governo como um todo dificultou o estabelecimento de sinergias entre as diferentes escalas e os diferentes setores de planejamento governamental.
- Não existe hoje um grupo de indicadores que correspondam a uma tipologia de municípios em função de suas características e inserção mesorregional. Os poucos critérios utilizados hoje pelos programas (porte, IDH municipal e

inserção macrorregional), além de insuficientes, mascaram as realidades. A depender da inserção mesorregional, por exemplo, um município de 70 mil habitantes pode ter condições e pautas de desenvolvimento urbano totalmente distintas. O IDH municipal – tendo em vista a enorme desigualdade intra-urbana reinante em nosso modelo de urbanização – quer dizer muito pouco, já que os IDHs dos diferentes “pedaços” das cidades podem ser muito distintos. A partir desse marco, as implicações de natureza tributária (especialmente no que se refere às fontes de receita dos diferentes tipos) necessitarão de revisão, assim como o desenho dos programas e ações.

- As formas de apoio financeiro e institucional aos municípios, atendendo às necessidades de controle do gasto público, acabam por dificultar e tornar demasiadamente moroso os procedimentos de repasse, com graves conseqüências na execução dos programas. Ainda nesse ponto, o desenho dos programas e ações raramente dialoga com a baixa capacidade técnica e de gestão dos municípios. O resultado é que ainda privilegiamos quem mais pode e não quem mais precisa.
- A operação dos programas de desenvolvimento urbano via instituições financeiras públicas (notadamente a Caixa) confere um peso enorme aos aspectos de recuperação de custos e viabilidade financeira *vis-à-vis* ao impacto das ações na melhoria da cidade, gerando enormes dificuldades na implementação de políticas inovadoras e contracíclicas.
- Embora a presença dos vários setores de desenvolvimento urbano em um mesmo ministério tenha propiciado um espaço de diálogo e troca intensa, a forte cultura setorial e corporativa existente nos meios técnicos – na gestão em todos os níveis e nos setores empresariais ligados aos vários temas – ainda não permitiu a construção de políticas realmente integradas, por meio de ações e programas multissetoriais.
- O tema metropolitano, tanto do ponto de vista de uma equação sustentável e realista da gestão como do ponto de vista do enfrentamento dos déficits acumulados, ainda requer maior equacionamento, inclusive financeiro, considerando o enorme montante requerido para investimentos em transporte e mobilidade, saneamento e habitação e a baixíssima capacidade de retorno financeiro da maior parte da população nas metrópoles.
- A interlocução com estados, municípios e sociedade civil construída por meio do Conselho Nacional das Cidades não dialogou com a interlocução política, que se dá por intermédio do Congresso Nacional, que opera nesse campo sobretudo por emendas parlamentares. Uma construção institucional desse tipo só encontrará legitimidade e adesão dos gestores se tiver influência de fato no financiamento concreto de projetos. A mesma consideração vale para os municípios que estão fazendo sua “lição de casa”, implementando o Estatuto da Cidade e construindo políticas consistentes e participativas nos vários campos do desenvolvimento urbano.
- Os espaços de construção de cooperação federativa, não apenas nas metrópoles e aglomerados urbanos, necessitam ser aperfeiçoados. A cultura e o conceito de agenda compartilhada entre União, estados e municípios é incipiente no país.

Esses são apenas alguns dos temas que teremos que ousar enfrentar para poder formular uma política de desenvolvimento para o país, que realmente dialogue com a política de desenvolvimento de nossas cidades.

### Referências

BREMAEKER, F. *Panorama das finanças municipais no período 1997/2000*. Rio de Janeiro: Ibam, 2002 (Série Estudos Especiais, n. 36).

CÂMARA DOS DEPUTADOS/FRENTE NACIONAL DOS PREFEITOS. *O desafio da gestão das Regiões Metropolitanas em países federativos*. Brasília: Câmara dos Deputados / FNP, 2005.

CUNHA, R. E. da. *Federalismo e relações internacionais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa*. Brasília, 2004. Mimeografado.

FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey/Lincoln Institute of Land and Policy, 2003.

FERNANDES, E. (Org.). *Direito urbanístico e política urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic, 2001. Disponível em [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br).

MARICATO, E. *Metrópole na periferia do capitalismo – desigualdade, ilegalidade e violência*. São Paulo: Hucitec, 1996.

MELO, M. A. Políticas públicas urbanas para a nova década: uma agenda de questões. In: CASTRO, A. C. *Desenvolvimento em debate*. vol. 3. Rio de Janeiro: Editora Mauad/BNDES, p. 337-372, 2002.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Cidades para todos*. Brasília: Ministério das Cidades, 2004a.

\_\_\_\_\_. *Planejamento territorial e urbano e política fundiária*. Brasília: Ministério das Cidades, 2004b (Cadernos Mcidades: Programas Urbanos, vol. 3).

\_\_\_\_\_. *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano*. Brasília: Ministério das Cidades, 2004c (Cadernos MCidades: vol. 1).

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Fortalecimento da Federação e dos municípios: um desafio do tamanho do Brasil*. Brasília: Presidência da República – Secretaria de Relações Internacionais, 2004.

\_\_\_\_\_. *Governo federal e municípios – juntos construindo um país de todos*. Brasília: Presidência da República – Secretaria de Relações Institucionais, 2005.

ROLNIK, R.; CYMBALISTA, R. (Org.). Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social. *Revista Pólis*. São Paulo, n. 29, Instituto Pólis, 1997.

ROLNIK, R. Descentralización y federalismo en el Brasil. *Quórum – Revista Iberoamericana*, Alcalá, v. 6, p. 91-99, 2004.

\_\_\_\_\_. Política urbana no Brasil. Esperança em meio ao caos? *Revista da ANTP*, São Paulo, ano 25, n. 100, 1º trim. 2003.

SAULE Jr., N. *Relatório de sistematização de estudos, pesquisas, legislações, proposições legislativas sobre a atuação e cooperação da União com os estados, municípios, Distrito Federal e Regiões Metropolitanas sobre as políticas de desenvolvimento urbano*. Primeiro Produto. Brasília: Ministério das Cidades, 2005. Mimeografado.