Discutindo a Política Urbana no Brasil – registros do Seminário Internacional sobre Política Urbana: 15 Anos de Estatuto da Cidade e o Brasil na Nova Agenda Urbana (Habitat III)

Organizadores
Marco Aurélio Costa
Carlos Vinícius da Silva Pinto
Cesar Buno Favarão

INCT Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial
ipea

Discutindo a Política Urbana no Brasil – registros do Seminário Internacional sobre Política Urbana: 15 Anos de Estatuto da Cidade e o Brasil na Nova Agenda Urbana (Habitat III)

Organizadores
Marco Aurélio Costa
Carlos Vinícius da Silva Pinto
Cesar Buno Favarão

INCT POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL
ipea

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
Ministro Esteves Pedro Colnago Junior

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Rogério Boueri Miranda

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Constantino Cronemberger Mendes

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura
Fabiano Mezadre Pompermayer

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação
Mylena Pinheiro Fiori

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

Discutindo a Política Urbana no Brasil – registros do Seminário Internacional sobre Política Urbana: 15 Anos de Estatuto da Cidade e o Brasil na Nova Agenda Urbana (Habitat III)

Organizadores
Marco Aurélio Costa
Carlos Vinícius da Silva Pinto
Cesar Buno Favarão

INCT POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

ipea

Rio de Janeiro, 2018

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2018

Discutindo a política urbana no Brasil – registros do Seminário Internacional sobre Política Urbana : 15 anos de Estatuto da Cidade e o Brasil na Nova Agenda Urbana (Habitat III) / Organizadores: Marco Aurélio Costa, Carlos Vinícius da Silva Pinto e Cesar Buno Favarão. - Rio de Janeiro : IPEA: INCT, 2018.

110 p. : il.: gráfs., mapas color.
Inclui bibliografia.
ISBN 978-85-7811-336-0

1. Cidades. 2. Política Urbana. 3. Planejamento Urbano. 4. Economia Urbana. 5. Desenvolvimento Urbano. 6. Habitação. 7. Políticas Públicas. 8. Brasil. I. Costa, Marco Aurélio. II. Pinto, Carlos Vinícius da Silva. III. Favarão, Cesar Buno. IV. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. V. Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia.

CDD 711.40981

Ficha catalográfica elaborada por Elizabeth Ferreira da Silva – CRB-7/6844.

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 7
Marco Aurélio Costa

PARTE I – CONFERÊNCIA DE ABERTURA: FEDERALISMO E PODER LOCAL

CAPÍTULO 1
Construindo Políticas Urbanas Nacionais: desafios e abordagens 11
Rupak Chattopadhyay

PARTE II – 15 ANOS DE ESTATUTO DA CIDADE E O BRASIL NA NOVA AGENDA URBANA (HABITAT III)

CAPÍTULO 2
Sessão I – Instrumentos da Política Urbana Brasileira 21
Bárbara Oliveira Marguti

CAPÍTULO 3
Sessão II – Financiamento do Desenvolvimento Urbano 33
Sara Rebello Tavares

CAPÍTULO 4
Sessão III – Planejamento e Ordenamento Territorial 47
Carlos Vinícius da Silva Pinto
Cesar Buno Favarão

CAPÍTULO 5
Sessão IV – Nova Agenda Urbana e Política Nacional de Desenvolvimento Urbano 67
Marcos Thadeu Queiroz Magalhães

PARTE III – CONFERÊNCIA DE ENCERRAMENTO: A CONFERÊNCIA HABITAT III E O PAPEL DA NOVA AGENDA URBANA NO DESENVOLVIMENTO DE CIDADES E COMUNIDADES SUSTENTÁVEIS NA AMÉRICA LATINA (ODS 11)

CAPÍTULO 6
Reflexões para o Pós-Quito 79
Ricardo Jordán

APÊNDICE A – BUILDING NATIONAL URBAN POLICIES: CHALLENGES AND APPROACHES 85
Rupak Chattopadhyay

APÊNDICE B – AS CIDADES SEGURAS COMO CIDADES-TÚMULO: UMA REFLEXÃO SOBRE A EXPERIÊNCIA NEGRA E O DESEJO POR SEGURANÇA 93
Antonio Teixeira Lima Júnior

NOTAS BIOGRÁFICAS 101

INTRODUÇÃO

Marco Aurélio Costa

A Habitat III (Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável), que ocorreu entre 17 e 20 de outubro de 2016, em Quito, no Equador, teve como objetivo monitorar a implementação da Agenda Urbana construída na Habitat II (1996). Além disso, ofereceu aos Estados-membros a oportunidade de debater e construir uma Nova Agenda Urbana (NAU) global, com o intuito de responder aos desafios da urbanização e às oportunidades que surgem para a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

No contexto preparatório para a conferência, o Ipea e a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) realizaram, nos dias 27 e 28 de setembro de 2016, na sede do Instituto, em Brasília, o Seminário Internacional sobre Política Urbana: 15 Anos de Estatuto da Cidade e o Brasil na Nova Agenda Urbana (Habitat III). O seminário reuniu especialistas e gestores para debater sobre os avanços e os limites da implementação do Estatuto da Cidade (EC) e da NAU, precedendo a Habitat III.

O desafio foi aprofundar as possibilidades trazidas pelo EC no contexto do federalismo brasileiro, para que as cidades e regiões metropolitanas possam se desenvolver de forma alinhada com os preceitos da NAU, cujo documento de referência já foi publicado pela Organização das Nações Unidas (ONU).

O seminário internacional foi organizado em quatro sessões, a saber: *i)* instrumentos da política urbana brasileira; *ii)* financiamento do desenvolvimento urbano; *iii)* planejamento e ordenamento territorial; e *iv)* Nova Agenda Urbana e Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

No primeiro dia do evento, as apresentações trataram dos principais instrumentos da política de desenvolvimento urbano no Brasil (Plano Diretor, Imposto Predial e Territorial Urbano, operações urbanas, Zona de Especial Interesse Social), previstos no EC. O objetivo foi debater experiências de implementação dos

mesmos nos municípios brasileiros para identificar obstáculos, constrangimentos, resultados e benefícios, a fim de gerar subsídios à discussão de uma agenda futura.

No segundo dia, as apresentações exploraram temas caros ao desenvolvimento urbano brasileiro, debatendo a questão urbana em comparação à rural; as especificidades da região amazônica; a questão da rede urbana; as cidades médias; e as discussões em torno da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

O seminário teve ainda duas conferências internacionais: Federalismo e Poder Local – proferida por Rupak Chattopadhyay (Forum of Federations), no primeiro dia do evento – e A Conferência Habitat III e o Papel da Nova Agenda Urbana no Desenvolvimento de Cidades e Comunidades Sustentáveis na América Latina (ODS 11) – com Ricardo Jordán (CEPAL), no segundo dia. Na ocasião, foi lançado o livro *O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana*, que reuniu artigos que inspiraram a estruturação do seminário, do qual alguns dos autores participaram.

O objetivo desta publicação é apresentar as contribuições trazidas pelo seminário com relação aos desafios enfrentados para a promoção do desenvolvimento urbano sustentável, que inclusive serviu de subsídio para os debates e a construção da NAU e sua interface com o desenvolvimento urbano brasileiro. O conteúdo que se segue acompanha a estrutura de apresentações do seminário, e traz uma síntese do que foi discutido em cada uma das sessões. É importante ressaltar que os temas aqui apresentados foram sistematizados por diferentes pesquisadores que participaram diretamente da organização do seminário. Desse modo, mesmo se baseando nas falas dos especialistas, refletem um exercício de seleção e apresentação do conteúdo particular a cada um dos autores em seus respectivos capítulos.

PARTE I – Conferência de Abertura: Federalismo e Poder Local

CAPÍTULO 1

CONSTRUINDO POLÍTICAS URBANAS NACIONAIS: DESAFIOS E ABORDAGENS[1,2]

Rupak Chattopadhyay

Primeiramente, agradeço ao Ipea pelo convite e à Subchefia de Assuntos Federativos (SAF) por uma longa colaboração que nos permite trocar conhecimentos e melhores práticas a respeito de uma gama de questões sobre federalismo. O Brasil está há muito tempo na vanguarda da inovação na esfera das relações institucionais entre governos locais e nacionais, e neste seminário tenho pouco a contribuir a respeito do seu país e do desenvolvimento na região – que vocês já conhecem. Assim, vou oferecer alguns vislumbres sobre o que acontece em outros lugares, particularmente em países desenvolvidos há mais tempo. No caso de Brasil, México e Índia, o reconhecimento constitucional dos governos locais torna possível o envolvimento dos governos nacionais. Há, contudo, desafios reais em algumas das federações mais antigas do mundo, onde o governo local é de responsabilidade de estados e províncias. Isso teve implicações na forma como eles tiveram que lidar com os desafios da gestão urbana.

O crescimento das regiões metropolitanas é um fenômeno característico do século XXI. Projeta-se que a maioria das 8 bilhões de pessoas irá viver em cidades e que, por volta de 2025, 85% da população urbana estará em países em processo de desenvolvimento. Isso implica uma migração em escala apenas vista durante a Revolução Industrial, mas ocorrida sobre uma base populacional muito menor. Hoje, existem treze megacidades (isto é, com população superior a 10 milhões de pessoas) e esse número aumentará nos próximos quinze anos, passando para 26, sendo que 22 estarão em países em desenvolvimento e dezoito delas na Ásia.

Por esse caminho, podemos entender que não será surpresa que testemunhemos, no século XXI, um renovado interesse, em âmbito internacional, sobre políticas urbanas nacionais. À medida que avançamos em direção à preparação para a

1. O texto original encontra-se no apêndice A deste livro.
2. Tradução: Carlos Vinícius da Silva Pinto.

Habitat III,[3] mais países estão tentando ir além do estreito binário das relações centro-estado para ter uma visão mais abrangente da política urbana.

A UN-Habitat (2016, p. 2, tradução nossa)[4] define uma política urbana nacional como:

> um conjunto coerente de decisões derivadas de um processo ativo de coordenação e reunião de diversos atores, liderado pelo governo, por uma visão e objetivos comuns que venham a promover um desenvolvimento urbano mais transformador, produtivo, inclusivo e resiliente a longo prazo.

No entanto, existem outras definições para a política urbana nacional. Ela poderia significar uma combinação de vontade política e capacidade técnica para coordenar decisões em nível municipal ou pode se referir a uma abordagem capaz de garantir que as prioridades nacionais sejam consistentes com as necessidades das cidades, onde os recursos seriam investidos. Neste texto, o foco será sobre políticas que lidam com a economia urbana ou metropolitana de forma mais ampla que aquelas que se debruçam sobre vizinhanças singulares.

As áreas urbanas e metropolitanas são importantes, do ponto de vista político. A maior parte das pessoas habitará essas regiões nas próximas décadas – e um dos fatores que levam a isso é que as cidades se espalham por serem motores das economias nacionais e global. Por exemplo: a cidade de Toronto, com 7% da população canadense, produz cerca de 11% do produto interno bruto (PIB) daquele país; Mumbai, com 1,1% da população da Índia, produz 5% do PIB indiano. Em um recente relatório, o McKinsey Global Institute (2011) estudou seiscentas cidades e descobriu que, em 2007, estas abrigavam 22% da população mundial, mas produziam 52% da produção econômica mundial. Em 2025, esses números devem aumentar para 25% e 60%, respectivamente. Na nova economia global, baseada no conhecimento, a inovação é a chave para a prosperidade, e a maior parte surge em grandes cidades e regiões metropolitanas (Slack, Bourne e Gertler, 2003). Elas também atuam como ímãs para migrantes em busca de desenvolvimento econômico, tanto do ponto de vista da migração interna como transfronteiriça. No contexto dos sistemas federais, as regiões metropolitanas geralmente oferecem uma economia maior e mais diversificada que muitas unidades constituintes (províncias/estados).

As regiões metropolitanas também se destacam no ponto de vista político, devido às externalidades negativas que causam. As cidades do mundo desenvolvido

3. A fala de Rupak Chattopadhyay foi proferida antes da realização da III Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável – Habitat III, em Quito (Equador), em outubro de 2016.

4. Como uma agência de cooperação técnica especializada do Sistema ONU, o UN-Habitat trabalha com todos os temas relacionados à vida nas cidades e com todos os tipos de atores, como governos (federal, estadual e municipal), universidades, organizações não governamentais (ONGs), demais instituições do terceiro setor, setor privado etc. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/agencia/onuhabitat/>.

e em desenvolvimento são grandes contribuintes para os danos ambientais, do aquecimento global à poluição. As áreas metropolitanas apresentam uma extensão crescente de pobreza urbana, polarização e exclusão social – as aglomerações subnormais, favelas ou comunidades carentes nos países em desenvolvimento e os guetos de imigrantes nos países desenvolvidos são exemplos dessa polarização.

Nas áreas metropolitanas, a cidade-núcleo geralmente serve como centralizadora para os moradores das cidades, comunidades e áreas adjacentes que vêm trabalhar e usar os serviços públicos que não estão disponíveis onde moram. Isso resulta em impactos na qualidade de vida desta cidade-polo como, por exemplo, poluição da água, trânsito e superlotação de hospitais e escolas públicas, bem como aumento das taxas de criminalidade. Estruturas de governança e sistemas de financiamento adequados são necessários para resolver dois grandes desafios que impactam na "vitalidade" e, portanto, na produtividade futura das áreas metropolitanas. O primeiro desafio tem a ver com a manutenção da boa qualidade de vida que, em larga medida, está ligada ao investimento em ambas as infraestruturas, humana e física. O segundo desafio é a construção de cidades inclusivas, no sentido socioeconômico, de forma que permaneçam como centros de inovação e não venham a se tornar centros de conflito.

Apesar de sua crescente importância, as regiões metropolitanas enfrentam barreiras significativas para realizar todo seu potencial, devido a limitações impostas pelas estruturas legais e constitucionais na maioria dos sistemas federativos e não federativos nos diversos níveis. Mais precisamente, na maioria dos países, nenhuma distinção é feita entre os governos locais urbanos e rurais na forma em que são tratados em relação às suas competências e responsabilidades. Isto se contrapõe à realidade com a qual nos confrontamos. Em termos socioeconômicos, as metrópoles têm maior concentração populacional, além de serem mais heterogêneas em termos de traços sociais e econômicos. No que se refere à política fiscal, grandes cidades e áreas metropolitanas poderiam ter maior autonomia que outras áreas urbanas e rurais, tanto em termos de maior responsabilidade sobre os serviços locais quanto em maior habilidade para fixar seus impostos e recolher suas receitas.

As maiores restrições estruturais que afetam as áreas metropolitanas incluem a ausência de estrutura de governança e poderes fiscais. Uma vez que as fronteiras político-administrativas dos governos locais não coincidem com a estrutura funcional e econômica das áreas metropolitanas, planejamento integrado e coordenação de serviços são sempre um desafio. Por exemplo, a região metropolitana do Rio de Janeiro tem 21 municípios, enquanto a de Sydney, na Austrália, abrange 66 governos locais. Poderes insuficientes, particularmente sobre competências fiscais, limitam governos metropolitanos no cumprimento de suas funções. Nos últimos

anos, tem havido uma tendência ao financiamento de governos sem recursos por administrações superiores.

Como observado, o federalismo acrescenta uma camada adicional de complexidade à governança das regiões metropolitanas, uma vez que elas são frequentemente vistas como concorrentes por estados ou províncias. A cidade de Toronto, por exemplo, compreende uma população superior a de nove das treze províncias e territórios do Canadá com a área metropolitana incluída – apenas as províncias de Quebec e Ontário abrigam mais pessoas do que Toronto. Bem distante das disparidades demográficas e econômicas entre metrópoles e unidades constituintes de uma federação, as regiões metropolitanas frequentemente dominam econômica e culturalmente os estados e as províncias das quais fazem parte. Por exemplo, o Rio de Janeiro gerou aproximadamente 80% da economia estadual e abrigou mais de 76% da população do estado, em 2010; a região metropolitana de Toronto representa, aproximadamente, 50% da economia e 40% da população da província; e a de Sydney representa algo próximo a 65% da economia de Nova Gales do Sul etc. Isso é demonstrado nas recentes sedes dos Jogos Olímpicos: o mundo conhecia o Rio de Janeiro como cidade, não como estado; sabia a respeito de Barcelona, mas não como parte da Catalunha; Atlanta, não como parte da Geórgia; e Sydney, não como componente de Nova Gales do Sul.

As regiões metropolitanas geralmente extrapolam as fronteiras das unidades federativas, tornando o processo de planejamento complexo. Na Índia, por exemplo, a região da capital nacional atravessa quatro fronteiras estaduais; nos Estados Unidos, a área metropolitana de Chicago é agora definida como Chicago-Naperville-Joliet, estendida pelos estados de Illinois, Wisconsin e Indiana.

Em face de um crescimento contínuo e para permanecerem competitivas, as áreas urbanas enfrentam uma demanda cada vez maior por serviços e pressões sobre a infraestrutura existente e resultantes da migração. Lidar com esses desafios é, em parte, função da disponibilidade de recursos, mas também está relacionado à questão da reforma de governança. Em muitos países, desenvolvidos e em desenvolvimento, nem os governos locais, nem os estaduais e provinciais, têm capacidade de investir em renovação urbana ou infraestrutura. Sendo assim, as conexões municipal-federais se tornam necessárias, mas são inconstitucionais em diversos países. Diante desse contexto, muitos países como Austrália, Índia e África do Sul recorrem a alocações diretas oriundas do ente nacional para o local; entretanto, no Canadá, tais transferências são raras. Nesse caso, federações nas quais as unidades constituintes são fortes do ponto de vista fiscal acabam por resistir a isso.

Em uma época em que as cidades metropolitanas representam grande importância como motores de crescimento econômicos e desenvolvimento nacional, é necessário pensar que o planejamento destas áreas deva estar alinhado com

uma estrutura de Estado que seja capaz de desempenhar o devido planejamento metropolitano. Países que possuem estruturas federativas em que os estados e províncias são os responsáveis pelo ordenamento do espaço metropolitano costumam desempenhar melhor este planejamento e novas configurações.

O recente relatório da Institute on Municipal Finance and Governance (IMFG),[5] intitulado *The Platform Economy and Regulatory Disruption,* da Universidade de Toronto, diz que as cidades canadenses abrigam 81% da população total do país e a concentração desta população urbana é fator importante para a prosperidade econômica, contudo, os municípios não são oficialmente reconhecidos na Constituição. De fato, as cidades canadenses são "criaturas das províncias", o que significa dizer que elas podem ser formadas, dissolvidas, amalgamadas ou ainda alteradas e seus poderes expandidos e restringidos apenas pelos governos provinciais. Os municípios, neste caso, são os responsáveis pela provisão de serviços, como transporte público, instalações de recreação, tratamento de água, infraestrutura de saneamento, policiamento e proteção contra incêndios. As cidades canadenses recebem apenas uma pequena parcela de suas receitas a partir das transferências federais. Por exemplo, em 2014, a parcela de orçamento federal transferida para os municípios de Ontário, Columbia Britânica e Alberta foi em torno de 1%. A Federação de Municípios Canadenses (FMC) calcula que os municípios coletam cerca de 10% de todo dólar pago em impostos no Canadá, e as cidades enfrentam demandas maiores por serviços do que é arrecadado pelos impostos municipais – estas, bem como questões relacionadas aos temas urbanos, apareceram de forma proeminente nas campanhas eleitorais federais de 2015. Na preparação para a eleição federal de 2015, a Cities for People, em parceria com a Citizens Academy e Evergreen Citiworks,[6] promoveu eventos com mesas-redondas por todo Canadá para engajar partidos políticos na criação de uma política nacional para cidades. Podemos ver que isso teve impactos na política do novo governo federal, mas ainda há uma distância até a criação de um modo mais institucionalizado de interação entre todos os níveis de governo.

Outros países têm políticas urbanas nacionais que desempenham uma abordagem mais integrada de desenvolvimento urbano, ao mesmo tempo em que estão atentos à gravidade das questões correntes em cidades globais. Entre nações mais antigas, Alemanha e Suíça são aquelas que provavelmente desenvolvem esse tipo de abordagem mais intensamente.

No sistema federal alemão, por exemplo, a política urbana está firmemente nas mãos dos governos estaduais. No entanto, a diretiva da constituição alemã de que todos os níveis de governos devem ter acesso aos recursos necessários para o cumprimento de suas responsabilidades tem aberto a porta para cooperações informais. À luz da Carta

5. Disponível em: <https://munkschool.utoronto.ca/imfg/>.
6. Essas três entidades promovem estudos de consultoria sobre planejamento urbano e metropolitano no Canadá.

de Leipzig sobre as cidades europeias sustentáveis, de 2007, um acordo formalizou, em abordagem integrada, uma política de desenvolvimento urbano nacional, a qual enfatiza que devem haver iniciativas experimentais para aprimorar a competitividade e gerir as consequências físicas e sociais do declínio industrial e recuo populacional por meio do reposicionamento de cidades e regiões urbanas para atrair financiamento público e privado. No entanto, os maiores centros econômicos têm sido inundados com migrantes econômicos e refugiados, ao passo que as maiores áreas urbanas da Alemanha Oriental enfrentam rápido declínio populacional. A abordagem alemã focaliza no envolvimento dos cidadãos com suas cidades, criando oportunidades de colaboração e melhorando a coesão social, além de promover a inovação e desenvolvimento econômico, combatendo a mudança climática, protegendo o ambiente e incorporando o desenvolvimento urbano no contexto urbano-regional.

O ministro dos Transportes, Edificações e Assuntos Urbanos da Alemanha é o responsável pelo desenvolvimento e pela disseminação de boas práticas em projetos urbanos para promover novas ideias de planejamento. Eles devem ser inovadores, atrair parceiras envolvendo uma gama de pessoas de diferentes áreas e se tornarem referências para outros projetos e ações. Até agora, mais de cem projetos-piloto têm sido implementados por meio da política nacional de desenvolvimento urbano. As iniciativas mais importantes têm focalizado o fortalecimento do desenvolvimento intraurbano, dando suporte a regiões rurais pouco povoadas e fomentando a conservação de energia no setor de construção civil. Apesar da crise de migração na Alemanha ao longo dos últimos dois anos, o governo federal tem sido um parceiro crucial na mobilização de recursos e no apoio aos principais centros urbanos do país.

A Suíça, por sua tradição de cantões[7] bastante independentes, tem sido uma pioneira em criar formas de cooperação entre as três esferas de governo. Dois terços da população do país vivem em regiões urbanas e, de acordo com o Gabinete de Estatísticas Federais, há cinquenta aglomerações e cinco regiões metropolitanas. O termo aglomeração, neste caso, refere-se a uma área coesa de, no mínimo, 20 mil habitantes, e consiste de um núcleo urbano e municípios conectados – áreas metropolitanas são espaços urbanos maiores e abrangem mais de uma aglomeração. Apesar da relevância demográfica e econômica das aglomerações e regiões metropolitanas na Suíça, áreas urbanas não têm uma posição independente no sistema federativo suíço. Neste país, as áreas urbanas são espaços funcionais: elas continuam a se estender sobre e através de fronteiras institucionais. Uma vez que não tem havido qualquer reorganização territorial desde 1930 – e tampouco há qualquer previsão de acontecer –, as áreas metropolitanas são caracterizadas por alta fragmentação do ponto de vista governamental.

7. Tipo de divisão territorial comum em alguns países. Na Suíça, contudo, possui caráter de forte independência em relação ao governo central.

A Tripartite Agglomeration Conference (TAK) foi fundada em 2001 pelo governo suíço, pela Conference of Cantonal Government (KdK), pela Swiss Municipalities Association (SGV) e pela Swiss Cities Association (SSV). O objetivo da TAK é garantir que estado, cantões, cidades e municípios trabalhem juntos de forma mais próxima e desenvolvam uma política de aglomeração comum. Além de manter todas as partes informadas, também busca fortalecer a colaboração dentro das aglomerações e lidar diretamente com os possíveis problemas que possam ocorrer, provendo recomendações. Mesmo sem capacidade de fiscalização, a conferência se constitui numa importante plataforma de coordenação. A TAK se reúne ao menos duas vezes por ano com grupos de trabalhos formados para lidar com assuntos específicos e com o envolvimento de especialistas externos. O conselho e o gabinete são dirigidos pela KdK.

Ao olharmos a geografia política australiana, podemos compreender a importância das cidades naquele país. Se por um lado, de forma similar a outras federações desenvolvidas, o governo local é um ente do Estado, por outro, percebemos que os estados australianos são espacialmente constituídos pela fusão das grandes aglomerações urbanas com grandes áreas interioranas esparsamente povoadas. Não é surpresa que a Austrália seja um dos países mais urbanizados do mundo. Além do mais, dada a natureza fragmentada de áreas urbanas no país (Queensland é uma exceção neste caso), os governos estaduais gastam uma imensa quantidade de tempo se preocupando com questões urbanas. Cabe ressaltar que o Conselho dos Governos Australianos (Council of Australian Governments – COAG)[8] reforça as conexões entre as diferentes esferas de governo, apresentando representações à Associação Australiana de Governos Locais.

O Programa Cidades Melhores (1991) focalizou no aprimoramento dos processos de desenvolvimento urbano e na qualidade da vida urbana, incluindo renovação de vizinhanças, aperfeiçoamento do transporte público e o (re)desenvolvimento de áreas subutilizadas. Governo federal, estados e territórios concordaram em contribuir com recursos financeiros, terra, instalações e investimentos em infraestruturas para as cidades, introduzindo uma abordagem de parceria entre todos os níveis de governo no planejamento e execução do programa.

No entanto, o interesse federal pelas cidades tem oscilado nos sucessivos governos australianos, e a maior parte do engajamento tem ocorrido por meio de programas de renovação de infraestruturas, de maneira que o governo do primeiro-ministro Kevin Rudd estabeleceu a Unidade das Grandes Cidades dentro do Infrastructure Australia.[9] Uma nova política urbana na Austrália – Nossas Cidades, Nosso Futuro – foi aplicada em 2011 pelo governo da primeira-ministra Julia Gillard em resposta aos desafios

8. É o principal fórum intergovernamental da Austrália.
9. É um órgão estatutário independente direcionado para priorizar e promover projetos de infraestrutura em âmbito nacional.

apresentados pelas maiores cidades do país, o que incluiu altos custos de habitação; custos crescentes de combustíveis; espraiamento urbano; problemas de infraestrutura e transportes; congestionamentos; inequidade no acesso a postos de trabalho; e degradação do ambiente natural. Baseada em quatro pilares – produtividade, sustentabilidade, habitabilidade e governança –, acabou por enfatizar a melhor coordenação entre todas as instâncias de governo e o alinhamento institucional entre departamentos e agências. A política buscou estabelecer uma justificativa clara para os interesses das cidades e usar os arranjos federais para implementar políticas de desenvolvimento local. O papel dos projetos fundamentados em infraestruturas básicas ganhou destaque, inclusive, pela transformação para as intervenções federais baseadas na implementação de serviços urbanos adequados. Durante essa época, esforços foram realizados para incorporar prioridades urbanas em uma ampla variedade de instituições, em vez de uma única agência ou programa dentro de uma agência. Contudo, uma mudança no governo em 2013 encerrou essa política: a ascensão de Malcolm Bligh Turnbull como primeiro ministro-australiano levou a um retorno do interesse em uma política urbana nacional.

Finalizando este debate, espero ter conseguido, aqui, ilustrar algumas das recentes tendências apresentadas pelas experiências vividas em países mais desenvolvidos. Ao mesmo tempo em que nenhuma delas reconhece os governos locais como instâncias constitucionais, as tendências demográficas e econômicas estão levando esses países a criar mecanismos para a coordenação em todos os níveis de governo. Claramente, o crescimento econômico contínuo e considerações sobre a qualidade de vida e sustentabilidade têm forçado líderes ao redor do mundo a tornar prioridade políticas nacionais para um desenvolvimento urbano sustentável. O desafio ou oportunidade, nesses casos, é encontrar mecanismos e processos que permitam a coordenação dentro das restrições institucionais sob as quais esses líderes se encontram.

Obrigado!

REFERÊNCIAS

MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE. **Urban world**: mapping the economic power of cities. [s.l.]: MCKinsey Global Institute, Mar. 2011.

SLACK, E.; BOURNE, L. S.; GERTLER, M. C. **Small, rural, and remote communities**: the anatomy of risk. Toronto: Panel on the Role of Government, 13 Aug. 2003.

UN-HABITAT – UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME. **The evolution of Nacional Urban Polices**: a global overview. Nairobi: UN-Habitat, 2016. Disponível em: <http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/National%20Urban%20Policies.pdf>.

PARTE II – 15 Anos de Estatuto da Cidade e o Brasil na Nova Agenda Urbana (Habitat III)

CAPÍTULO 2

SESSÃO I – INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA BRASILEIRA

Bárbara Oliveira Marguti

APRESENTAÇÃO

A sessão I do Seminário Internacional sobre Política Urbana, coordenada por Bárbara Oliveira Marguti, então coordenadora de Estudos em Desenvolvimento Urbano na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea, tratou dos principais instrumentos da política de desenvolvimento urbano no Brasil, previstos no Estatuto da Cidade. O objetivo da sessão foi debater as experiências de implementação destes instrumentos nos municípios brasileiros para identificar os obstáculos, constrangimentos, resultados e benefícios, bem como gerar subsídios à discussão de uma agenda futura. Os instrumentos escolhidos para discussão foram: *i)* Plano Diretor; *ii)* parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, Imposto Predial e Território Urbano (IPTU) progressivo e desapropriação; *iii)* operações urbanas consorciadas e interfederativas; e *iv)* Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). A mesa foi composta por quatro palestrantes:

- Flávia Mourão, da Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (ARMBH);
- Pedro Humberto Bruno de Carvalho Junior, do Ipea;
- Lívia Miranda, da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG); e
- Fernando Couto, do Ministério da Justiça (MJ).

Participaram como debatedores:

- Leonardo Castro, da Frente Nacional de Prefeitos da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (FNP/PMBH); e
- Marco Aurélio Costa, do Ipea.

1 INTRODUÇÃO

A primeira sessão do Seminário Internacional sobre Política Urbana teve por objetivo tratar dos principais instrumentos da política de desenvolvimento urbano no Brasil, previstos no Estatuto da Cidade (EC), regido pela Lei nº 10.257/2001. Tomando como pontos de debate instrumentos como o Imposto Predial e Territorial

Urbano (IPTU), as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e a Operação Urbana Consorciada (OUC), foi apresentado e problematizado um balanço das experiências brasileiras ao longo dos quinze anos que se passaram após a promulgação do EC, avaliando suas potencialidades e limitações, e apontando para o delineamento de uma agenda futura. Enquadra-se na perspectiva de agenda futura, entre outras, as questões acerca da transposição dos instrumentos do EC para o recém-sancionado Estatuto da Metrópole (EM) (Lei nº 13.089/2015), razão pela qual esta sessão contou também com uma apresentação intitulada "O Estatuto da Cidade na metrópole".

O balanço realizado após dez anos de vigência do EC (Santos Junior e Montandon, 2011) aponta a ampla disseminação dos planos diretores e a positiva constatação de que neles houve a inclusão dos instrumentos previstos no Estatuto, contudo, uma análise qualitativa demonstra que essa incorporação de diretrizes quase nunca veio acompanhada da real aplicação dos instrumentos. Diante do cenário de baixa efetivação dos instrumentos contidos no EC, "as movimentações em torno da Habitat III trazem à tona a oportunidade de repensar e ajustar as práticas brasileiras à luz das discussões que emergem deste grande diálogo entre os países" (Marguti, Costa e Galindo, 2016, p. 22).

2 O PAPEL DA ADMINISTRAÇÃO DO IPTU NA EFETIVAÇÃO DOS INSTRUMENTOS INSTITUÍDOS PELO EC

Tendo como ponto de partida a discussão sobre o papel da administração do IPTU na efetivação dos instrumentos instituídos pelo EC, Carvalho Júnior (2016) busca reconhecer e debater os cenários daquilo que aponta como uma deficiência da administração do IPTU com relação aos cadastros imobiliários, aos sistemas avaliatórios e à elevada inadimplência verificada nos municípios. O autor o faz por meio da análise da efetividade das outorgas onerosas, das operações urbanas consorciadas e do IPTU progressivo no tempo, instrumentos urbanísticos instituídos pelo EC para "alavancar receitas estáveis para os municípios brasileiros no médio e longo prazos, se comparado ao IPTU, que se encontra em nível muito abaixo do potencial" (Carvalho Júnior, 2016, p. 208). Avalia ainda "possíveis sinergias e economias de escala e escopo na administração tributária do IPTU e na dos instrumentos urbanísticos" (*idem*, *ibidem*).

Apontando a análise para as experiências internacionais no tema, em geral, as experiências bem-sucedidas acontecem quando os instrumentos – tanto o IPTU progressivo no tempo quanto a outorga onerosa do direito de construir – possuem um viés arrecadatório para financiamento de desenvolvimento urbano, associados a uma política fundiária. Um exemplo é a China – país que não possui arrecadação de IPTU, visto que a propriedade da terra no país é estatal – e seu instrumento, *land appreciation tax*, que tributa entre 30% a 60% o ganho resultante da transmissão do direito ou alteração de uso da terra estatal, algo similar ao brasileiro Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI).

A Índia, como outro exemplo, possui um instrumento semelhante às parcerias público-privadas e operações consorciadas, a partir do qual financia até 75% dos custos de construções de aeroportos, por meio da venda de terras públicas. Na Colômbia existe a contribuição de mais-valia nos casos de transmissão de propriedade, que tributa de 30% a 50% os ganhos de capital imobiliário, funcionando como um imposto sobre ganhos de capital.

Sobre a outorga onerosa do direito de construir e a possibilidade de construção acima do coeficiente de aproveitamento básico previamente estabelecido, tem-se, em geral, os seguintes mecanismos de cálculo desse instrumento: uma alíquota sobre o valor do terreno na planta genérica de valores (PGV) ou os leilões dos Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs). Todavia, essas plantas genéricas possuem valores bem defasados, resultando em uma base de cálculo muito baixa, e os CEPACs têm demonstrado ser um instrumento cuja aplicação faz sentido em grandes cidades, que possuem mercado imobiliário desenvolvido e pulsante, o que não ocorre em cidades pequenas.

O estudo de caso[1] realizado para as cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador, Brasília, Fortaleza, Belo Horizonte, Goiânia, Guarulhos, Aracaju e Olinda (Carvalho Júnior, 2016) aponta que, juntos, esses municípios possuem 16% da população brasileira, 25% do produto interno bruto (PIB) e 45% do IPTU arrecadado no país, sendo que São Paulo, sozinho, responde por um quarto da arrecadação nacional do IPTU. Isso significa uma alta concentração da arrecadação do imposto em poucos municípios: maior, inclusive, que a concentração do PIB. Além da concentração geográfica da arrecadação do IPTU, a análise dos dados desses municípios mostra que eles estão abaixo do seu potencial de arrecadação.

Outros aspectos importantes para alavancar a potencialidade do instrumento para o financiamento do desenvolvimento urbano são as atualizações do cadastro imobiliário e das informações dos contribuintes relacionados com as propriedades, a fim de que possa ser realizada a cobrança do imposto. O quadro analisado por Carvalho Júnior (2016) aponta longos períodos sem que o município realize o recadastramento de proprietários e edificações; além disso, apesar da tendência de atualização das PGVs nos municípios analisados, observa-se a aplicação de limitações de aumento da área construída para amenizar os possíveis custos políticos decorrentes de ajustes no IPTU. Somam-se a isso os elevados índices de inadimplência, também levantados no estudo.

O IPTU seria, no arcabouço dos instrumentos considerados para a financiamento do desenvolvimento urbano (operações consorciadas, outorga

1. O estudo teve como fonte de pesquisa questionários enviados por *e-mail* para as secretarias municipais de fazenda, com uma taxa de resposta de 20%.

onerosa e IPTU progressivo), o item mais adequado, dada sua base tributável mais ampla e estável. Contudo, a base de cálculo destes tributos utiliza os valores venais, sendo essencial que as PGVs estejam atualizadas e as avaliações imobiliárias sejam coerentes com os valores de mercado, além da necessidade de diminuição da inadimplência observada no sistema.

3 A EFETIVIDADE DA ZEIS PARA A CONSOLIDAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS DE INTERESSE SOCIAL

Atualmente, após décadas de prática e aprofundamento nos estudos sobre os instrumentos urbanísticos nas cidades brasileiras, é possível ter concepções mais precisas do universo a que as ZEIS se referem e que pode levar diferentes nomes: assentamentos precários, comunidades de interesse social, áreas pobres, favelas, entre outros. Diversos diagnósticos já foram realizados observando o número de municípios brasileiros que possuem assentamentos com condições bastante desiguais de acesso à terra e à moradia, como é o caso do estudo do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) (Marques *et al.*, 2007), que apontava, já em 2000, a existência de significativo número de pessoas vivendo em assentamentos dessa natureza em 520 municípios brasileiros, e outras pesquisas mais recentes – ver, por exemplo, Nadalin *et al.*, (2016) e Morais, Krause e Lima Neto (2016) –, que revelam a evolução do fenômeno.

O estudo realizado pelo Observatório das Metrópoles para o Ministério das Cidades (Santos Júnior e Montandon, 2011) após dez anos de vigência do EC, apontou a ampla disseminação dos Planos Diretores nos municípios brasileiros, bem como a incorporação dos instrumentos[2] previstos na lei.

> Contudo, a análise qualitativa realizada no mesmo estudo demonstra que essa incorporação das diretrizes nos planos diretores quase nunca veio acompanhada da real aplicação dos instrumentos. Para citar um exemplo prático, tomemos as ZEIS, instrumentos de indução de ocupação do solo urbano, presentes em 81% dos planos diretores analisados: poucos foram os municípios que efetivamente definiram parâmetros urbanísticos e concretamente demarcaram as áreas de ZEIS em seus territórios, evidenciando "o descolamento dos propósitos do plano com o território municipal e a fragilidade de estratégias de desenvolvimento urbano pretendidas nesses planos diretores" (Santos Junior e Montandon, 2011, p. 36).

Cinco anos depois deste balanço, a realidade já é diferente, com 2.871 municípios com ZEIS instituídas e, destes, mais de 40% com lei específica de

2. A análise quantitativa de 526 leis de planos diretores de diferentes municípios indica a presença do "zoneamento ou macrozoneamento (91%), das zonas especiais de interesse social (81%) e do conjunto de instrumentos composto por parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação (87%); assim como também é expressiva, por exemplo, a instituição da outorga onerosa do direito de construir (71%) e das operações urbanas consorciadas (71%)" (Santos Junior e Montandon, 2011, p. 31-32).

regulamentação do instrumento, de acordo com a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Anteriores ao advento do EC, as ZEIS têm antecedentes fundamentais, que foram experiências bem-sucedidas em alguns municípios que contavam com gestões progressistas, tanto antes quanto depois da reabertura democrática do país. Esse é o caso das ações promovidas nos assentamentos precários em Recife que, em 1978, realizou o levantamento dessas localidades e instituiu por decreto as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), incorporando em diversos projetos a participação popular. Na mesma década, o Programa de Moradia da Marinha (PROMORAR) foi levado a cabo em assentamentos precários no Rio de Janeiro, e nas décadas seguintes, tiveram destaque o programa Pró-Favela, em Belo Horizonte, e as ações implementadas em Diadema, São Paulo, ao delimitar ZEIS em áreas vazias, ou seja, áreas reservadas para destinação à construção de habitação ou equipamentos de interesse social.

As ZEIS têm como um dos fundamentos legais a vinculação constitucional entre o direito de propriedade e sua função social. Elas são consolidadas – juntamente com outros instrumentos de indução do desenvolvimento urbano, regularização fundiária e democratização da gestão urbana – na Lei Federal nº 10.257, de 10 junho de 2001, o EC,

> que representava, no momento de sua criação, a pactuação do que seria uma Nova Agenda Urbana brasileira dos anos 2000, ao trazer um conjunto de ferramentas (instrumentos) que deveriam ser implementados nas cidades,[3] por meio da elaboração e da implementação dos planos diretores, instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. Trata-se da reunião de leis previamente existentes acrescidas de novos conceitos e instrumentos, conferindo, desta forma, "unidade nacional ao trato das cidades"[4] (Marguti, Costa e Galindo, 2016, p.16).

Tanto o EC quanto a Lei Federal nº 11.977 (Lei do Minha Casa, Minha Vida) reconhecem e recomendam a institucionalização das ZEIS como instrumentos políticos e jurídicos que facilitam a regularização urbanística e fundiária dos assentamentos, ou seja, legitimam o direito à cidade em detrimento ao direito de propriedade, por serem um instrumento que visa garantir a inserção urbana dos moradores ao espaço em que eles se encontram.

---

3. "O artigo 41, do EC, define que o plano diretor é obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes; integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; integrantes de áreas de especial interesse turístico; inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; e incluídas no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos [Lei nº 10.257/2001]".

4. "Termo usado por Ermínia Maricato na apresentação do livro *O Estatuto da Cidade comentado* [de organização de Celso Santos Carvalho e Anacláudia Rossbach, 2010]".

Em sua concepção fundante, as ZEIS seriam um instrumento urbanístico-regulatório que incide sobre assentamentos precários ou áreas para a produção de novas moradias, prevendo parâmetros urbanísticos específicos e visando a predominância do uso habitacional de interesse social. Podem ser, essencialmente, de dois tipos: *i)* as ZEIS ocupadas, que são áreas demarcadas ocupadas por assentamentos precários com o objetivo de promover medidas de integração urbana que articulam participação da comunidade, intervenções de urbanização e recuperação ambiental, e regularização fundiária do assentamento; e *ii)* as ZEIS vazias, correspondentes a imóveis urbanos não edificados, subutilizados ou não utilizados adequadamente. Elas são necessárias à implementação da política de habitação de interesse social do município, de acordo com as demandas de solo urbano identificadas pelos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS).

As ZEIS configuram-se como um tipo distinto de zoneamento – diferente das zonas de preservação ambiental ou de preservação histórica, por exemplo. Aquelas não têm como foco, restritivamente, as condições físico-ambientais de determinadas áreas em função dos interesses da sociedade, mas sim relaciona as condições de determinados segmentos sociais e os territórios que ocupam. As ZEIS têm, fundamentalmente, o objetivo de proteger o interesse relativo a direitos e necessidades, reconhecidos socialmente, da população de baixa renda, considerando sua dificuldade em garantir o acesso – por meios próprios e nas condições de mercado – a serviços, recursos e oportunidades de trabalho, renda, consumo, lazer, cultura etc. necessários à sua reprodução.

Tal como apontado por Lívia Miranda, em sua participação nesta sessão deste seminário, na prática, quando implementadas, as ZEIS representaram uma possibilidade real de reversão, ainda que local ou pontual, do modelo predatório e discriminatório de construção das nossas cidades. Tornaram-se, de maneira geral, um contraponto aos interesses dominantes na produção do espaço urbano (imobiliário), configurando-se como uma barreira para ações de remoção e gentrificação. Seus parâmetros de regulação e controle do uso e ocupação do solo servem como inibidores, incompatíveis com as condições para a implementação de grandes empreendimentos com fins outros que não o de interesse social. O instrumento contribui ainda para a consolidação dos Assentamentos de Interesse Social, uma vez que pode promover a redução da pressão que o mercado poderia exercer sobre as famílias de baixa renda, em locais onde já estavam erigidas, para além das edificações, "uma história de conquista de direitos, relações de vizinhança e laços de afetividade".

Numa visão apressada, as ZEIS podem parecer fomentadoras de processos de fragmentação e segregação socioespacial. Mas, pelo contrário, ao proteger

do mercado imobiliário os espaços produzidos pela população de baixa renda, possibilitam sua consolidação no tecido urbano e, por meio de ações de regularização e oferta de serviços urbanos, a ampliação da inserção urbana de seus moradores (Moraes, 2015).

Chamando atenção para alguns equívocos recorrentes, Lívia Miranda indica: *i)* as análises sobre a efetividade das ZEIS de maneira isolada de políticas e ações, uma vez que a efetivação do instrumento depende desses processos prévios; e *ii)* as diferentes condições políticas, econômicas e sociais em que a aplicação do instrumento se insere na tão diversa composição do urbano brasileiro. Ainda assim, a despeito das variações locais, em sua fala, a especialista considera as ZEIS "instrumento mais abrangente e mais importante para a regulação urbanística inclusiva para assentamentos de interesse social".

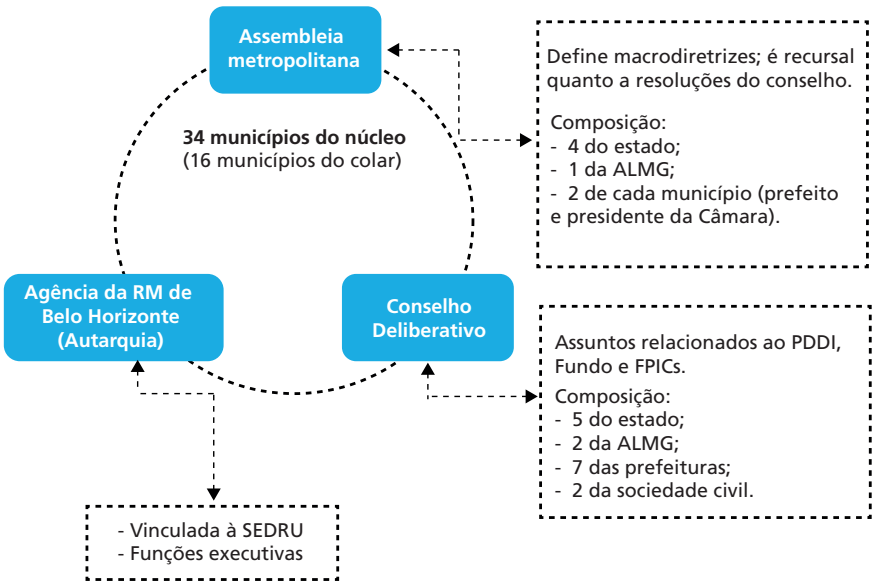
4 O ESTATUTO DA CIDADE NA METRÓPOLE

A sanção do EM (Lei nº 13.089) em 2015 trouxe, aos municípios que fazem parte de regiões metropolitanas, novidades sobre a maneira de gerir e planejar seus territórios. A nova legislação imputa a essa categoria de municípios os dispositivos já presentes no EC, avançando em seu orquestramento numa instância superior de tomada de decisão, a que chama de governança interfederativa. Incide agora sobre os municípios a necessidade de considerar as ações estratégicas para o planejamento e gestão das Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs), o que, inevitavelmente, incidirá sobre o planejamento, zoneamento e aplicação de instrumentos no interior de cada um desses municípios individualmente.

O Estatuto traz ainda a exigência dos planos diretores dos municípios metropolitanos, à luz do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) a ser elaborado para a Região Metropolitana (RM) até 2018. Naquilo que se refere aos instrumentos, houve uma pequena alteração no EC, ampliando as operações urbanas consorciadas para o âmbito interfederativo, prevendo operações urbanas consorciadas para municípios metropolitanos (art. 34-A, incluído pela Lei nº 13.089/2015).

Tomando o caso da RM de Belo Horizonte – que desde 2006 tem seu arranjo institucional definido pelas Leis Complementares nºs 88 e 89/2006 e composto, principalmente, pela Agência de Desenvolvimento da RM de Belo Horizonte (figura 1), criada em 2009, com atributos executivos –, o EM não resultou na necessidade de mudanças significativas, uma vez que a legislação estadual vigente em muito se assemelha com o conteúdo do Estatuto, o que não necessariamente é verdadeiro para todas as RMs instituídas no país.

FIGURA 1
Arranjo institucional da RM de Belo Horizonte



Elaboração: Lívia Miranda.
Obs.: SEDRU – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana; ALMG – Assembleia Legislativa de Minas Gerais; PDDI – Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado.

No caso da RM de Belo Horizonte, o importante avanço trazido pelo EM é o reforço daquilo que já está contido na legislação estadual: a definição das FPICs e a exigência de sua gestão e governança compartilhadas entre os municípios metropolitanos e o estado. Esta RM também foi capaz, conforme disposto na Lei do EM, de implementar as exigências relativas à participação social. Isso se dá, principalmente nas rodadas da Conferência Metropolitana, que já estão em sua quinta edição bianual.

Dentro desse contexto, foi elaborado o PDUI da RM de Belo Horizonte, com um amplo processo participativo. Fruto de um convênio com instituições de ensino, o PDUI, aprovado em 2011 e convertido em lei, tem a territorialidade e a institucionalidade como eixos estruturantes; além disso, prevê a construção de um sistema continuado de planejamento metropolitano, traz diretrizes para as políticas, programas projetos e ações e orienta a atuação do Conselho Metropolitano e da Agência. Um de seus principais instrumentos, o macrozoneamento metropolitano, em fase final de revisão com os municípios, estabelece as áreas de interesse metropolitano onde incidirão as diretrizes para uso e ocupação do solo, além do planejamento das FPICs, que no caso dessa RM inclui um sistema de informações integrado.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De maneira geral, um balanço dos instrumentos do EC aponta para uma heterogeneidade de aplicações e uma diversidade no grau de efetividade em sua implementação, possivelmente não mensurável. É fato que muitos dos instrumentos existiam antes mesmo da criação do EC, que reúne e avança em experiências já levadas ao cabo em alguns municípios brasileiros. Tal como colocado por Fernando Couto, em sua fala nesta sessão deste seminário, seria um equívoco afirmar que não houve a implementação dos instrumentos nas cidades nesses últimos quinze anos, da mesma forma que, dependendo das expectativas que tenham sido criadas acerca dos objetivos destes instrumentos, não é possível afirmar que sua incorporação nas leis municipais, e mesmo suas práticas mais bem sucedidas, tenha provocado uma revolução na maneira como são mantidos e produzidos os espaços urbanos brasileiros.

As ZEIS parecem ter desempenhado o importante papel de reconhecimento e afirmação sobre a existência de espaços de precariedade nas cidades, onde imperam as desigualdades sociais e de infraestrutura, onde a população está exposta às mais distintas formas de vulnerabilidade. As ZEIS grafam no zoneamento dos municípios os territórios que mais necessitam do olhar do Estado e consolidam, ao menos no discurso, a necessidade de ação, transformação e integração dessas áreas e de sua população rumo a condições de vida mais equitativas, ainda que a maior parte das experiências não tenha conquistado esse êxito e que ainda existam questões a respeito da real potencialidade do instrumento em promover essa integração. Fato é que, além de lançar luz a essas áreas, as ZEIS serviram, em certa medida, como barreira para impedir, ou ao menos retardar e aliviar, as pressões especulativas e as remoções forçadas, constituindo enclaves de resistência.

Importantes instrumentos de caráter arrecadatório tiveram suas potencialidades pouco exploradas nestes quinze anos. Conforme Carvalho Junior (2016, p. 208), a outorga onerosa do direito de construir e as operações urbanas consorciadas, "apesar de exemplos de legislações regulamentadoras bem elaboradas, (...) e de algumas experiências bem-sucedidas, não têm gerado fluxos financeiros contínuos de forma que possam contribuir, de forma sustentada e de longo prazo, para o financiamento do desenvolvimento urbano". A potencialidade de financiamento destes instrumentos é relativizada na medida em que não são tributos constantes e, portanto, não são fontes estáveis de receitas no médio e longo prazo, uma vez que estão atreladas ao "cíclico dinamismo do mercado imobiliário" (*op. cit.*, p. 228).

Elementos como a desatualização de cadastros imobiliários e dos contribuintes nas principais cidades brasileiras, o descompasso entre os valores venais observados e os valores de mercado, a desatualização das PGVs, os bloqueios ao aumento do IPTU (dados seus possíveis custos políticos) e a elevada inadimplência do sistema

acabam por inviabilizar o IPTU como importante instrumento, de base tributável ampla e estável, para o financiamento do desenvolvimento urbano no âmbito local.

De alguma maneira, esses instrumentos parecem ter servido mais à obtenção da mais-valia urbana e de um suposto "bem-estar político" do que propriamente como ferramentas para cumprimento da função social da cidade e distribuição equânime dos recursos no território urbano; não à toa são predominantemente aplicados em grandes áreas valorizadas e em cidades que possuam um mercado imobiliário dinâmico. O julgamento sobre a boa ou má aplicação destes instrumentos passa a ser subjetivo, a depender de quais atores e interesses são sujeitos dessa avaliação, de maneira que a análise resultante nada terá a ver com uma suposta falha do instrumento.

Tal como exposto por Fernando Couto, nesta sessão deste seminário, tomando o EC como uma "caixa de ferramentas", a escolha daquelas mais adequadas e a forma como serão utilizadas dependerão do projeto de cidade que se almeja. De acordo com o EC, a operação urbana consorciada deve promover a transformação urbanística estrutural, melhoria da qualidade ambiental e as melhorias sociais. Em muitos casos, o potencial arrecadatório do instrumento é altamente eficiente. Então, o que o define como um bom ou mau instrumento? Como medir sua efetividade? A forma como se revertem os ganhos promovidos pela aplicação do instrumento é que definirão seu caráter perverso ou socialmente justo, objetivo que, como é sabido, está traçado desde o início.

Diante da recorrente percepção de que as críticas à efetividade/aplicação dos instrumentos muitas vezes acabam por "jogar o bebê fora junto com a água do banho", outras questões da mesma natureza que as apontadas no parágrafo anterior são feitas por Costa e Favarão (2016, p. 125) diante da constatação que talvez apenas a norma não seja suficiente. Segundo os autores,

> seria correto dizer que ela não é necessária? (...). De forma similar, pode-se questionar: não é melhor ter o amparo jurídico-normativo do Estatuto da Cidade, mesmo que seus princípios, diretrizes e, sobretudo, instrumentos, em boa parte dos casos, não estejam cumprindo sua função precípua, do que não contar com esse acervo jurídico-institucional?

REFERÊNCIAS

CARVALHO JÚNIOR, P. H. B. A administração tributária do IPTU e seu impacto na efetivação do estatuto da cidade. *In*: COSTA, M. A. **O Estatuto da Cidade e a Habitat III**: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana. Brasília: Ipea, 2016.

COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. Institucionalidade e governança na trajetória recente da política urbana brasileira: legislação e governança urbanas. *In*: COSTA, M. A. **O Estatuto da Cidade e a Habitat III**: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana. Brasília: Ipea, 2016.

MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; GALINDO, E. P. A trajetória brasileira em busca do direito à cidade: os quinze anos de Estatuto da Cidade e as novas perspectivas à luz da Nova Agenda Urbana. *In*: COSTA, M. A. **O Estatuto da Cidade e a Habitat III**: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana. Brasília: Ipea, 2016.

MARQUES, E. *et al.* **Assentamentos precários no Brasil urbano**. Brasília: MC, 2007.

MORAIS, M. P.; KRAUSE, C.; LIMA NETO, V. C. **Caracterização e tipologia de assentamentos precários**: estudos de caso brasileiros. Brasília: Ipea, 2016.

NADALIN, V. G. *et al.* Caracterização e evolução dos aglomerados subnormais (2000-2010): em busca de um retrato mais preciso da precariedade urbana e habitacional em metrópoles brasileiras. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em Desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2013. v. 3, p. 697-727.

SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. **Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital; IPPUR/UFRJ, 2011.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

INSTITUTO PÓLIS. **Carta Mundial pelo Direito à Cidade**. São Paulo: Instituto Pólis, 2006. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf>.

CAPÍTULO 3

SESSÃO II – FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO URBANO

Sara Rebello Tavares

APRESENTAÇÃO

A sessão II do Seminário Internacional sobre Política Urbana, coordenada por Constantino Cronemberger Mendes, então coordenador de Estudos em Desenvolvimento Federativo na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea, abordou o pacto federativo e o financiamento do desenvolvimento urbano, sua estrutura, oportunidades e limitações. A discussão foi pautada pela definição de responsabilidades no fornecimento de bens públicos e pelo aprimoramento das fontes de receitas tradicionais (tributos; transferências; contribuições) e daquelas presentes no Estatuto da Cidade. Foram levantadas, também, questões sobre aspectos institucionais e políticos desses debates tendo em vista as escalas de municípios no Brasil, suas necessidades, realidades e responsabilidades.

A mesa foi composta por quatro palestrantes:

- Gilberto Perre, da Frente Nacional de Prefeitos (FNP);
- Maria Cristina MacDowell, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID);
- Rodrigo Octávio Orair, do Ipea; e
- Weber Sutti, da Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP).

Participaram como debatedores:

- François Bremaeker (Observatório de Informações Municipais); e
- Anacláudia Rossbach (Cities Alliance).

1 INTRODUÇÃO

A atenção sobre o tema do financiamento do desenvolvimento urbano não é recente. A sessão II do Seminário Internacional sobre Política Urbana: 15 Anos

do Estatuto da Cidade e o Brasil na Nova Agenda Urbana (Habitat III)[1] visou contribuir com esse debate, abordando os principais aspectos institucionais e políticos do financiamento urbano.

O aumento da atuação dos municípios nas questões urbanas decorreu, principalmente, do processo de descentralização de poderes estabelecido pela Constituição Federal de 1988. De maneira geral, a partir dessa normativa, os municípios passaram a ter maior autonomia fiscal, administrativa e política. Sua nova posição na ordem federativa significou uma mudança nas relações entre as esferas de governos municipais. Antes, eram unidades administrativas dos governos estaduais e passaram, então, a se relacionar tanto com os governos estaduais, quanto diretamente com o governo federal, configurando um quadro de novas possibilidades para financiamento e transferência de recursos (Mac Dowell, 2007).

O aumento da autonomia municipal refletiu diretamente nas receitas municipais. Desse modo, os municípios passaram a ter independência na fixação de alíquotas e na administração dos tributos atribuídos ao nível municipal, além de gerenciarem as cobranças de taxas e prestação de serviços. Foi transferido aos municípios, também, a responsabilidade pela arrecadação do Imposto para Transmissão de Bens Imóveis Inter Vivos (ITBI) e ampliada a base geradora do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN). Além disso, houve um aumento significativo das transferências de recursos dos governos federal e estaduais. Ademais, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) passou a ser constituído por 22,5% da arrecadação federal do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto sobre a Renda (IR).

O quadro financeiro dos municípios não alterou apenas com o aumento das receitas, mas também com o grande avanço obtido no diz respeito à autonomia para elaborar e executar seus orçamentos, e principalmente pela prestação de serviços básicos que estão sobre responsabilidade dos governos municipais. Segundo Mac Dowell (2007), essa descentralização administrativa está respaldada em dois princípios. O primeiro se refere ao entendimento de que os gestores locais podem melhor identificar as necessidades do seu entorno; já o segundo, ao entendimento de que a provisão dos serviços públicos realizados diretamente pelo governo local permite a redução dos custos, quando comparada a uma gestão centralizada (Mac Dowell, 2007, p. 22).

Com advento do Estatuto da Cidade,[2] em 2001, foram instituídos instrumentos urbanísticos para ordenação, uso e ocupação do solo urbano como: parcelamento,

1. A Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III) teve como objetivo monitorar a implementação da Agenda urbana construída na Habitat II (1996) e, sobretudo, construir uma Nova Agenda Urbana global. No contexto preparatório, o Ipea e a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) organizaram um seminário internacional com especialistas e gestores para analisar os avanços e os limites da implementação do Estatuto das Cidades e a Nova Agenda Urbana no Brasil em debate com as experiências e os desafios dos países latino-americanos.

2. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

edificação e utilização de compulsórios; Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo; direito de preempção; direito de superfície; outorga onerosa do direito de construir; e operação urbana consorciada. Segundo Junior (2016), tais instrumentos foram projetados, principalmente, para agenciar mecanismos de financiamento do desenvolvimento urbano.

No seminário, as discussões em torno desse tema objetivaram debater experiências de implementação; a questão do gerenciamento e arrecadação dessas receitas nos municípios brasileiros, com ênfase no IPTU; e identificar os obstáculos, constrangimentos, resultados e benefícios, a fim de gerar subsídios para a discussão da Nova Agenda Urbana.

Sendo assim, esse texto tem como objetivo compilar as discussões realizadas na sessão II do evento Financiamento do Desenvolvimento Urbano. De maneira geral, o trabalho está dividido em três sessões que seguem as apresentações dos palestrantes e os debates realizados.

A segunda seção deste capítulo apresenta um panorama geral das receitas geradas a partir de impostos sobre a propriedade imobiliária em países da América Latina. A terceira trata da importância do IPTU no financiamento municipal, procurando problematizar os principais aspectos institucionais e políticos dessa receita. A quarta apresenta uma visão geral sobre alguns dilemas do financiamento em municípios brasileiros e discute caminhos para equacioná-los. As considerações finais fecham o capítulo, reiterando a necessidade de ultrapassar as barreiras administrativas e da economia política, a fim de explorar melhor a tributação sobre a propriedade imobiliária como um tipo de receita mais estável e durável para o financiamento urbano.

2 O POTENCIAL OCULTO DO IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA NA AMÉRICA LATINA

A pesquisadora Maria Mac Dowell apresentou um estudo realizado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)[3] que, analisando os aspectos fiscais, mediu a arrecadação do IPTU em quatro países (Brasil, Argentina, Colômbia e Costa Rica), tentando apresentar as diferenças do potencial de arrecadação entre eles.

Esse estudo gerou uma publicação que compreendeu desde um retrato da arrecadação do IPTU até uma investigação de seus aspectos fiscais e jurídicos em cada um desses países. Ele aponta três conclusões: *i)* o IPTU constitui-se como a pedra angular da descentralização e da autonomia local, já que se aplica como o recurso que torna disponível a ação do governo local; pensar em financiamento municipal e metropolitano tem que passar pela questão de revitalização do imposto sobre a propriedade; *ii)* existe um grande potencial de arrecadação e receita inexplorados

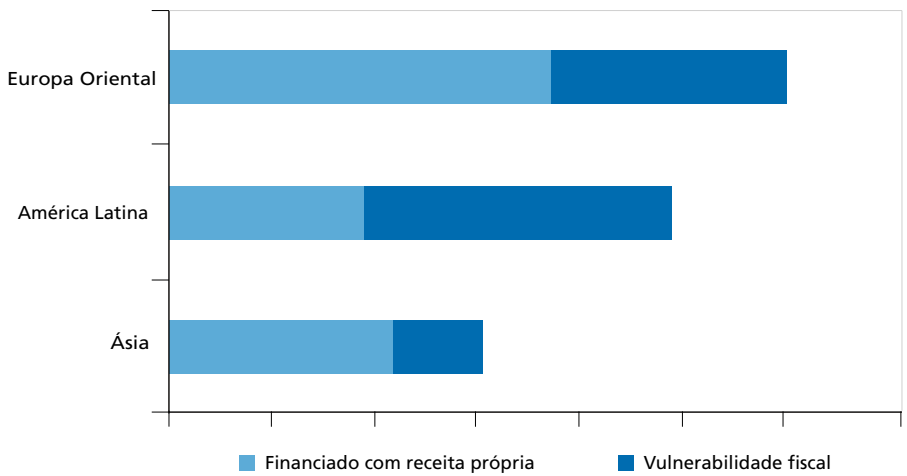
3. O BID é uma corporação supranacional de caráter financeiro, cuja sede se encontra na cidade de Washington, nos Estados Unidos, e tem como objetivo promover o desenvolvimento da América Latina e do Caribe.

nas cidades, não apenas no Brasil mas no conjunto da América Latina; e *iii)* é possível a reforma do sistema tributário e o alcance da eficiência arrecadativa do imposto, entretanto, os maiores desafios são a vontade política e a aceitação pública.

No geral, os governos subnacionais da América Latina aumentaram seus gastos públicos, tanto os federativos e descentralizados, como os governos centrais. Eles passaram de 15%, em 1985, para 25%, em 2010, com aumento significativo da participação dos governos subnacionais. O mesmo período mostra, entretanto, que enquanto os gastos públicos subnacionais aumentaram, as receitas permaneceram estagnadas.

Apesar da oscilação entre aumento e diminuição da arrecadação de receitas nos governos subnacionais, é possível observar que entre 2000 e 2012, no geral, houve uma redução das receitas próprias desses governos. Isso gerou um grande desequilíbrio vertical,[4] que representa a diferença entre o gasto e a receita. O Leste Europeu apresenta um desequilíbrio vertical menor que a Ásia, mas a América Latina apresenta a maior desproporção receita/gasto.

GRÁFICO 1
Regiões selecionadas: tamanho e financiamento da despesa pública subnacional (2009)
(Em % do PIB)



Fonte: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e BID (2014).
Elaboração da autora.

4. Em um sistema de federalismo fiscal é comum ocorrerem diferenças entre a receita tributária e os gastos dos diferentes níveis de governo. O desequilíbrio horizontal ocorre entre os entes federados de mesmo nível. Por exemplo, alguns estados (ou municípios) apresentam escassez de recursos frente aos seus compromissos enquanto para outros estados (ou municípios) ocorre o inverso. O desequilíbrio vertical se dá entre os diferentes níveis de governo. Exemplificando: quando os estados (ou municípios) apresentam falta de recursos frente a suas despesas, o governo central apresenta excesso de recursos. Para uma análise sobre os desequilíbrios vertical e horizontal brasileiros, ver Shah (1990).

Olhando especificamente para a América Latina, o Brasil representa o segundo país com maior desequilibrio vertical, ficando atrás apenas da Argentina. Os de menor desequilibrio são Panamá, Nicarágua e El Salvador.

TABELA 1
Regiões selecionadas: tamanho e financiamento da despesa pública subnacional (2009)
(Em %)

País/variável	Despesa		Receita própria		Desequilíbrio vertical		Dívida subnacional	
	Tamanho	Financiamento	Tamanho	Financiamento	Tamanho	Financiamento	Tamanho	Financiamento
Argentina	15,4	17,1	3,6	5,6	11,8	11,5	21,9	6,8
Bolívia	5,8	9,7	2,5	2,7	3,3	7,0	4,6	1,7
Brasil	19,8	21,5	12,7	13,1	7,1	8,4	18,1	10,5
Chile	2,3	2,2	1,6	1,3	0,7	0,9	n.a.	n.a.
Colômbia	9,1	8,7	3,0	3,7	6,1	5,0	3,0	1,4
Equador	2,1	5,2	0,8	1,1	1,3	4,1	n.a.	2,6
El Salvador	1,3	1,8	1,1	1,5	0,2	0,3	0,8	1,3
Honduras	2,3	2,8	1,3	1,5	0,9	1,3	0,1	1,0
México	7,6	10,6	1,1	2,0	6,5	8,6	1,8	3,0
Nicarágua	3,0	4,0	3,1	3,7	-0,1	0,3	n.a.	n.a.
Panamá	0,8	0,6	0,7	0,4	0,1	0,2	n.a.	n.a.
Peru	4,2	8,4	1,0	1,0	3,2	7,4	1,3	1,4
Uruguai	3,5	3,0	2,3	2,0	1,2	1,0	n.a.	n.a.
Média simples	5,9	7,4	2,7	3,0	3,3	4,3	6,4	3,3

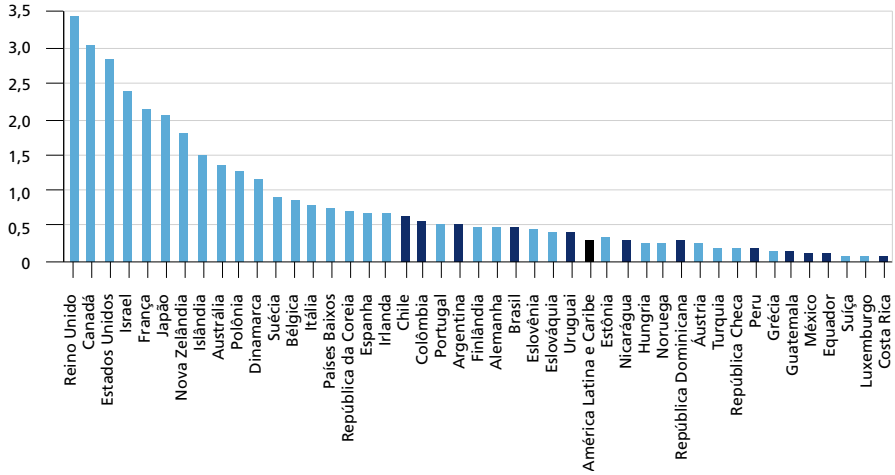
Fonte: OCDE e BID (2014).
Elaboração da autora.
Obs.: Não foi possível conseguir os valores da dívida subnacional dos seguintes países: Chile, Equador, Nicarágua, Panamá e Uruguai.

Os governos subnacionais demonstram uma necessidade cada vez maior das dependências de transferências intergovernamentais, sendo tal prática presente tanto no Brasil como nos demais países da América Latina. Em geral, eles passam por problemas de arrecadação para financiamento dos projetos, das políticas e para desenvolvimento urbano.

O gráfico 2 apresenta a média ponderada da arrecadação do IPTU, comparando os países da OCDE com os da América Latina, no período de 2000 a 2010. O Brasil possui 0,43% de arrecadação desse imposto com relação à porcentagem do PIB, acima apenas de países como Uruguai, Nicarágua, República Dominicana, e abaixo dos países mais desenvolvidos. Isso demostra pouca exploração e efetividade dessa receita.

Portanto, existe uma grande diferença entre os países da OCDE e os da América Latina no que diz respeito à arrecadação do IPTU. Enquanto no primeiro ela gira em torno de mais de 1%, na América Latina significa um pouco mais que 0,2% do PIB.

GRÁFICO 2
OCDE *versus* América Latina: arrecadação do imposto sobre a propriedade imobiliária (2000-2010)
(Em % do PIB)



Fonte: OCDE e BID (2014).
Elaboração da autora.

Essas estimativas corroboram que o IPTU tem se tornado uma fonte de renda cada vez mais secundária, e vem perdendo força no sistema tributário da América Latina e do Caribe.

3 A IMPORTÂNCIA DO IPTU NO FINANCIAMENTO MUNICIPAL

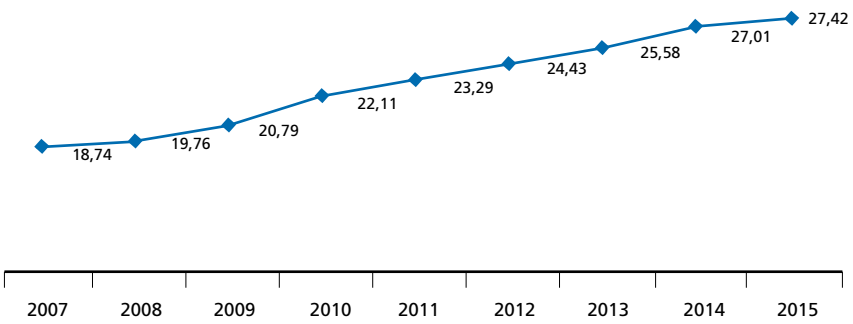
Os tributos sobre o patrimônio incidem sobre o estoque de riqueza e sobre a transmissão de propriedade. O Brasil tem seis tributos nessa categoria: *i)* Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR); *ii)* Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens e Direitos (ITCD); *iii)* Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); *iv)* IPTU; *v)* ITBI; e *vi)* Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF).

Competência dos municípios que legislam, arrecadam e ficam com 100% da receita oriunda desses impostos, o IPTU incide sobre a propriedade urbana, estabelecendo um percentual (alíquota) sobre o valor venal do imóvel (que é arbitrado pelo município). Gilberto Perre (Multi Cidades, 2016) aponta, contudo, que a abordagem do IPTU deve ser compreendida para além das questões econômicas e tributárias, mas, principalmente, sobre o enfoque das questões políticas.

Segundo o anuário Multi Cidades,[5] é possível ver que o conjunto dos municípios brasileiros tenha se esforçado para melhorar a arrecadação desse imposto. A série histórica de arrecadação do IPTU em valores corrigidos apresentada no quadro seguinte mostra que em 2015 a arrecadação alcançou os R$ 27,42 bilhões, exprimindo um aumento de 1,5% em relação ao ano anterior.

Apesar desse aumento, os R$ 27,42 bilhões representam apenas 5% dos R$ 460 bilhões de receitas recorrentes municipais. Ou seja, um dos instrumentos mais famosos no quesito arrecadação municipal, no geral, possui participação pouco representativa como instrumento de financiamento das cidades.

GRÁFICO 3
Brasil: arrecadação de IPTU (2007-2015) – Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) médio de 2015
(Em R$ bilhões)



Fonte: Multi Cidades (2016).

Outra constatação quanto à arrecadação do imposto é sua materialização heterogênea. Nas cidades acima de quinhentos mil habitantes, o IPTU alcança 9,8% do total da receita corrente, enquanto nos municípios menores (até 10 mil habitantes) o valor é de 0,8%.

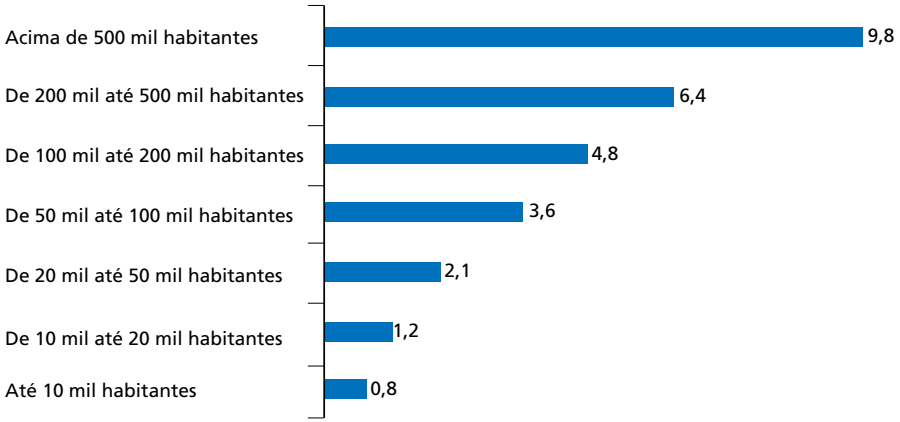
Também, há heterogeneidade na participação da arrecadação do IPTU por região. Os maiores valores concentram-se predominantemente na região Sudeste, com 70,8%; seguida da região Sul, com 14%; região Nordeste, com 8,4%; região Centro-Oeste, com 5%; e, por último, a região Norte, com apenas 1,7%.

A distribuição tributária no país privilegia os tributos sobre consumo, enquanto os impostos sobre a propriedade, em especial sobre a propriedade imobiliária, são insuficientemente explorados. Isso colabora para inexpressividade do nosso sistema de arrecadação tributário destinado ao desenvolvimento urbano,

5. A décima primeira edição do anuário Multi Cidades – Finanças dos Municípios do Brasil, publicada em 2016, apresentou análises sobre o desempenho das finanças municipais durante o ano de 2014 e fez um balanço das quedas das principais receitas municipais em 2015, que são os últimos dados oficiais disponibilizados.

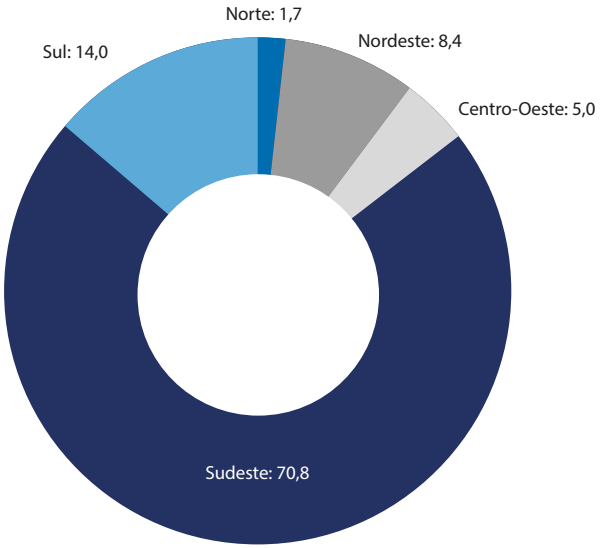
que resulta em um cenário desfavorável a incentivos, fundos e recursos para investimentos nos municípios.

GRÁFICO 4
Brasil: participação do IPTU na receita corrente dos municípios por faixa populacional (2015)
(Em %)



Fonte: Multi Cidades (2016).

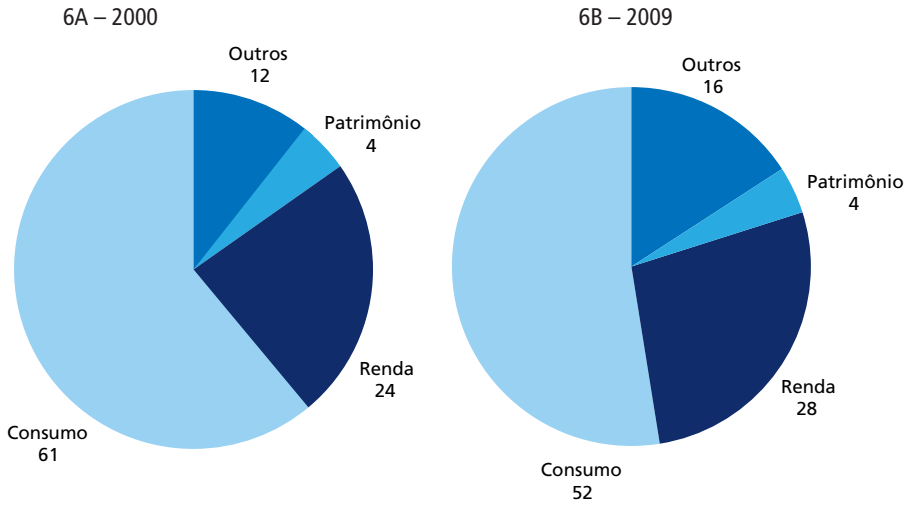
GRÁFICO 5
Brasil: participação das regiões na arrecadação de IPTU (2015)
(Em %)



Fonte: Multi Cidades (2016).

Segundo os dados do Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil (Sindifisco Nacional), entre 2000 e 2009, é possível observar variações na base de incidência sobre a carga tributária para os diferentes grupos, consumo, renda e outros, enquanto sobre o patrimônio o dado não apresenta nenhuma modificação, preservando os 4%. Isso mostra que no conjunto do imposto sobre a propriedade houve poucos avanços na base de incidência da arrecadação.

GRÁFICO 6
Brasil: distribuição tributária – carga tributária por base de incidência (2000)
(Em %)



Fonte: Sindifisco Nacional (2010).

Afonso (2012) realizou uma pesquisa comparativa entre a arrecadação do IPTU e IPVA, e constatou que em 95% dos municípios a arrecadação do IPVA é maior que a do IPTU – situação anômala e de distorção do tipo de sistema tributário atual.

Em que pese a distorção do sistema tributário, qual o diagnóstico para o enfraquecimento da arrecadação do IPTU? A tabela 2 mostra como o Brasil possui um percentual pequeno de pagantes desse imposto.

No nível nacional, em relação ao valor dos imóveis, o percentil 0-50 mostra que existem apenas 16% de pagantes do imposto, significando que temos uma forte isenção, não cobrança ou um quadro de ocorrência de inadimplência na tributação dos imóveis mais simples e de menor valor. Nesse caso, devemos levar em consideração certa justiça na tributação, visto que também temos grande quantidade de imóveis precários existentes no país.

TABELA 2
Brasil: o uso dos instrumentos de financiamento para a política urbana (2003)
(Em %)

Região	Indicador	Percentil de valor de imóvel		
		0-50	50-90	90-100
Norte/Nordeste	% de pagantes	4,90	13,20	42,20
	Tributação IPTU	2,67	1,18	0,69
Sudeste	% de pagantes	27,60	54,20	74,70
	Tributação IPTU	2,66	1,28	0,59
Sul	% de pagantes	25,90	49,60	68,10
	Tributação IPTU	2,16	1,50	0,61
Centro-Oeste	% de pagantes	15,60	34,10	53,70
	Tributação IPTU	2,41	1,09	0,61
Brasil	% de pagantes	16,00	44,20	68,70
	Tributação IPTU	3,27	1,47	0,66

Fonte: Carvalho (2009); Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) (2002-2003)/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Contudo, mesmo para os imóveis mais bem avaliados e de maior valor, o percentual de incidência de pagantes ainda não alcança sua capacidade total. No percentil de 50-90, em imóveis de valor de mercado médio, a arrecadação não chega à metade dos pagantes (44,2%).

Por último, no percentil de 90-100, em imóveis mais bem avaliados, apesar de possuir a maior porcentagem de pagantes, se comparado aos outros percentis agregados, o número chega a apenas 68,7% de incidência de IPTU. Ou seja, onde estão os 30% de "não pagantes" proprietários desses imóveis de valor apreciado?

Os desafios administrativos representam os principais fatores do baixo desempenho que caracteriza a arrecadação desse tributo, como: atualização cadastral; administração tributária e registro de imóveis; mão de obra insuficiente e pouco qualificada; tecnologia obsoleta; não uso da economia digital, que facilita as formas de cobrança; sanções ineficazes; e inexistência de programas de educação fiscal visando maior transparência e aceitação da população pelo tributo.

Quais seriam as soluções para a transformação desse cenário de um sistema tributário ineficiente para o financiamento do desenvolvimento urbano mais ativo, operante e profícuo?

Segundo o BID, as recomendações seriam: *i)* definir política de imposto sobre a propriedade diferenciada e assimétrica; *ii)* criar órgãos de receita especializados (cadastro/arrecadação); *iii)* criar incentivos em sistemas de transferências; *iv)* integrar agências de cadastro, receita, registro e serviços públicos; *v)* prover treinamento

e tecnologia para aumentar a capacidade local; e *vi)* implementar programas de cultura/educação tributária (para residentes e políticos).

Claro que não existe uma única solução para a problemática e, nesse caso, teríamos que combinar vários recursos e ações. Por exemplo, poderíamos ter maiores incentivos para que os municípios contratassem mais o Programa de Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos (PMAT)[6] e o Programa Nacional de Apoio à Modernização Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM)[7] para modernizar suas estruturas tributárias, revisar legislação, atualizar cadastro, melhorar formas de cobrança, capacitar fiscais.

Considerável esforço tem sido feito pelas municipalidades nos últimos dez anos para aperfeiçoar e modernizar o cadastro dos tributos, com a finalidade de aumentar a receita total. A diminuição dos recursos orçamentários municipais disponíveis para o aperfeiçoamento da infraestrutura urbana – sobretudo bens e serviços sociais ligados às necessidades urbanas básicas – é um dos mais importantes fatores limitativos, no campo das finanças, para a realização de benfeitorias nos espaços urbanos.

4 FORTALECENDO O AUTOFINANCIAMENTO DOS MUNICÍPIOS QUANTO AO IPTU

O crescimento da população urbana brasileira, em paralelo à consolidação de uma rede relativamente densa de proteção social, tem ampliado continuamente a demanda por políticas urbanas (infraestrutura e moradia) e pela prestação de serviços sociais básicos que estão sob responsabilidade dos governos municipais.

Conforme Orair (2016), o atendimento dessa crescente demanda vem enfrentando obstáculos na maioria dos municípios. Por um lado, os obstáculos técnicos e institucionais dificultam a formulação e a execução das políticas públicas. Por outro, existem obstáculos financeiros, como a elevada rigidez orçamentária e a baixa capacidade de autofinanciamento das prefeituras, duas das características mais marcantes do federalismo fiscal brasileiro, que dificultam a canalização de recursos para determinadas políticas públicas.

Existem várias propostas para minimizar os problemas e embates do tipo de regime fiscal em curso, e forçando as discussões realizadas nas sessões anteriores. O fortalecimento da capacidade de autofinanciamento dos municípios passa pela ampliação da tributação sobre a propriedade imobiliária, que além de ser pouco explorada no Brasil, é inexpressiva e tem perdido cada vez mais importância nos últimos anos.

6. Programa do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) destinado a apoiar projetos de investimentos voltados à melhoria da eficiência, qualidade e transparência da gestão pública, visando à modernização da administração tributária e qualificação do gasto público nos municípios.

7. Com recursos originários do BID, o programa visa à capacitação de técnicos e gestores municipais, consultorias, aquisição de equipamentos de informática, entre outras atividades para modernização do sistema de tributação.

Nesse contexto, é possível elencar algumas ações possíveis para minimizar esse quadro negativo, como: *i)* fortalecimento dos programas de assistência técnica e financeira voltados para profissionalização e modernização das gestões tributárias locais; *ii)* disponibilização de fontes de informações mais simples e acessíveis; *iii)* regulamentação de uma legislação nacional que exija atualizações periódicas das plantas genéricas de valores e dos cadastros de imóveis; *iv)* iniciativa de plataformas de transparência fiscal e orçamentos participativos; e *v)* criação de condicionantes para as transferências voluntárias, por parte do governo federal e estadual, que exijam um retorno fiscal positivo dos municípios e, mais precisamente, avanços na arrecadação do IPTU.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Explorar melhor a tributação sobre a propriedade imobiliária exige uma estratégia para lidar simultaneamente com desafios administrativos e de economia política. A questão central a se perseguir é a despolitização do processo de estimação da base de cálculo do imposto, buscando-se minimizar os atuais problemas, como as excessivas defasagens, a baixa cobertura cadastral e o excesso de isenções.

Portanto, os financiamentos urbanos constituem, de fato, proposição altamente complexa num país em desenvolvimento como o Brasil, visto que ele precisa combinar aspectos setoriais (habitação, saneamento, transporte público, trânsito, segurança e proteção ambiental) e vários níveis decisórios (governo federal, estadual e municipal). Além disso, o financiamento tem que oferecer um tratamento diferente e apropriado a cada uma das escalas urbanas envolvidas (áreas metropolitanas, centros urbanos de grande, médio e pequenos portes), levando em consideração seus respectivos estágios de desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

AFONSO, J. R. R. *et al.* **The urban property tax (IPTU) in Brazil**: an analysis of the use of the property tax as a revenue source by Brazilian municipalities. Cambridge, United States: Lincoln Institute of Land Policy, 2012. (Working Paper).

BID – BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. **El potencial oculto**: factores determinantes y oportunidades del impuesto a la propiedad inmobiliaria en América Latina. Washington: BID, nov. 2014.

CARVALHO, P. H. B. Aspectos distributivos do IPTU e do patrimônio imobiliário das famílias brasileiras. Rio de Janeiro: Ipea, ago. 2009. (Texto para Discussão, n. 1417).

JUNIOR, P. H. B. de C. A administração tributária do IPTU e seu impacto na efetivação do Estatuto da Cidade. *In*: COSTA, M. A. (Org.). **O Estatuto da Cidade e a Habitat III**: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana. Brasília: Ipea, 2016.

MAC DOWELL, M. C. Financiamento Urbano no Brasil: um olhar sobre as finanças municipais. *In*: CUNHA, E. M. P.; CESARE, C. M. de. (Org.) **Financiamento das cidades**: instrumentos fiscais e de política urbana – Seminários Nacionais. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

MULTI CIDADES. Finanças dos Municípios do Brasil. **Frente Nacional de Prefeitos,** Vitoria, v. 11, 2016.

ORAIR, R. O. Dilemas do financiamento das políticas públicas nos municípios brasileiros: uma visão geral. *In*: COSTA, M. A. (Org.) **O Estatuto da Cidade e a Habitat III**: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana. Brasília: Ipea, 2016.

SHAH, A. The new fiscal federalism in Brazil. **Policy, Research and External Affairs Working Papers**, n. 557, dez. 1990.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de orçamentos familiares 2002-2003**: perfil das despesas no Brasil: indicadores selecionados. Rio de Janeiro: IBGE, 2007. 249p.

MARIA, E. de J.; LUCHIEZI JUNIOR, A. (Org.). **Tributação no Brasil**: em busca da justiça fiscal. Brasília: Sindifisco Nacional, 2010.

CAPÍTULO 4

SESSÃO III – PLANEJAMENTO E ORDENAMENTO TERRITORIAL

Carlos Vinícius da Silva Pinto
Cesar Buno Favarão

APRESENTAÇÃO

A sessão III do Seminário Internacional sobre Política Urbana, coordenada por Letícia Bacalli Klug, especialista em políticas públicas e gestão governamental, tratou de temas referentes a: *i)* redes de cidades e planejamento de políticas públicas; *ii)* integração de políticas no território e conexão urbano-rural; *iii)* aglomerações urbanas e metrópoles brasileiras e os desafios trazidos pelo Estatuto da Metrópole; *iv)* cidades médias e pequenas; e *v)* cidades amazônicas. A mesa foi composta por quatro palestrantes:

- Benny Schvarsberg, da Universidade de Brasília (UnB);
- Ernesto Pereira Galindo, do Ipea;
- Helena Tourinho, da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas do Pará (SEDOP/PA); e
- Patrícia Chame Dias, da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI/BA).

Participaram como debatedores:

- Paula Ravanelli, da Prefeitura Municipal de Cubatão (PMC); e
- João Mendes da Rocha Neto, da Secretaria de Governo da Presidência da República (SG/PR).

1 INTRODUÇÃO

Esta sessão tratou do ordenamento do território brasileiro e suas escalas de planejamento e da formulação e implementação de políticas públicas. O desenho das políticas públicas e a integração no território requerem um entendimento das relações de dependência da rede de cidades do Brasil e sua conexão com a rede de cidades da América do Sul e do mundo todo.

O desenvolvimento dos países está diretamente relacionado ao papel que suas cidades e metrópoles desempenham na rede de cidades na era da globalização: é nelas que se concentram as maiores desigualdades e oportunidades de emprego, renda e produção. No Brasil, o desenvolvimento sustentável passa, necessariamente, pelo equacionamento dos problemas urbanos. As manifestações das Jornadas de Junho de 2013 – e posteriores – tinham uma clara demanda para as grandes cidades e suas aglomerações: mobilidade, em particular; infraestrutura social e urbana, em geral. A despeito dos avanços econômicos e sociais dos anos 2000, a infraestrutura urbana não apresentou avanços equivalentes, notadamente nas principais metrópoles do país, pois o *deficit* deste item permanece elevado e exige soluções de financiamento e gestão das regiões metropolitanas (RMs).

Em meio a esse processo, as RMs contam com um novo marco legal desde janeiro de 2015, o Estatuto da Metrópole (EM), oriundo da Lei Federal nº 13.089/2015.[1] O EM apresenta conceitos, exigências e desafios – ainda um tanto imprecisos – para as RMs brasileiras que se encontram em processo de adaptação ao novo regramento. No entanto, um debate fundamental ainda precisa ser feito: qual deve ser a agenda urbana e metropolitana desta e das próximas décadas?

As metrópoles formam os principais nós da rede de cidades brasileira, que é composta, na sua maioria, por cidades médias e pequenas. Como reconhecer essas cidades e suas especificidades? Qual o papel delas na estruturação do território brasileiro? Quais as principais políticas para essas cidades?

Se tratar a metrópole e os grandes centros urbanos já é um grande desafio – a despeito do foco que possuem na agenda nacional –, as ruralidades das médias e pequenas cidades e as especificidades das cidades amazônicas estão longe de ser apreendidas de forma integrada. Diante das várias formas de abordar a conexão rural-urbana, o discurso internacional, representado pelo Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), parece ter pontos a contribuir com o que adota o Estado brasileiro, analisado por seus marcos legais. As consequências do caminho escolhido pelo Brasil podem ser confrontadas com o potencial que teria caso assumisse uma posição mais integrada e prestigiasse mais a importância do rural, inclusive na viabilidade do urbano. Um dos grandes desafios atuais é, portanto, entender o mundo rural e incorporá-lo na discussão do urbano nos processos de planejamento das cidades, dos municípios, das aglomerações e das regiões.

O conteúdo desta sessão tem como base as apresentações dos palestrantes e a discussão a partir de estudos de autores que dialogam com as temáticas abordadas. Esse conteúdo foi disposto em dois grandes temas: *i)* escalas de planejamento

1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm>.

e institucionalidades; e *ii)* formulação e implementação de políticas públicas. Na primeira parte deste capítulo, discutem-se alguns temas e conceitos fundamentais quando se pensa em planejamento, como conexão urbano-rural, a questão das pequenas cidades e das ruralidades, as cidades médias, as especificidades e variedades do urbano no Brasil – utilizando-se o caso das cidades amazônicas –, além da questão urbano-metropolitana. Na segunda parte, faz-se uma discussão com os principais assuntos levantados pelos debatedores, abordando tópicos como coordenação federativa e desigualdades territoriais no Brasil.

2 ESCALAS DE PLANEJAMENTO E INSTITUCIONALIDADES

2.1 A questão urbana e metropolitana

A lei federal que promulgou o Estatuto da Cidade (EC) em 2001 é reconhecida internacionalmente como modelo de política urbana a ser seguida, fato que levou o Brasil a ser inscrito no rol de honra da ONU-Habitat em 2006 (Fernandes, 2013). A atual política urbana brasileira é resultado de um intenso debate de diversos setores da sociedade para a implementação de políticas de planejamento urbano adequadas aos problemas das cidades no país. Tais discussões foram trazidas desde a primeira Conferência Habitat ocorrida em 1976, no Canadá.

Apesar dos avanços apresentados pelas diretrizes brasileiras pós-EC, um dos problemas centrais para o planejamento urbano é a composição de um modelo de política setorial descolado do padrão territorial que caracteriza o modelo urbano brasileiro (Algebaile, 2008). Há, por exemplo, um desalinhamento estrutural quanto ao uso do solo nas cidades brasileiras e a aplicação das diretrizes propostas nos Planos Diretores (PDs) municipais, além de experiências de uma política setorial social que predomina sobre a gestão do território nacional, materializando-se em 60% dos PDs, mas que não se ligam a políticas fundiárias capazes de viabilizar o acesso à terra e a uma política habitacional com boa inserção urbanística. Essa lógica se replica, por exemplo, nas experiências de empreendimentos privados e públicos como os investimentos de infraestrutura urbana do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).[2]

No entanto, o Brasil também possui desafios bastante significativos quanto ao planejamento territorial metropolitano. Para entender melhor, faz-se necessário lembrar os diferentes processos legais que percorrem a metropolização institucional ocorrida nos últimos trinta anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e que culminaram na proliferação de RMs por todo o

2. É interessante citar algumas experiências de autoconstrução que agem a partir da lógica contra-hegemônica, como Conjunto Paulo Freire, União da Juta, Colinas do Oeste, Unidos Venceremos (SP) etc.

território nacional (Costa, Matteo e Balbim, 2010). É importante salientar que o fenômeno da metropolização institucional não é acompanhado pelo processo histórico que expressa "a estrutura, a forma e a dinâmica socioespacial e assume algumas feições particulares no capitalismo" (Costa, Matteo e Balbim, 2010, p. 642). Com isso, percebe-se que esse processo de metropolização recente no Brasil[3] não pode ser entendido pelo sentido estrito da manifestação do processo de metropolização clássica, constituída e caracterizada a partir da integração com a cidade-núcleo, configurando um território ampliado que compartilha funções de interesse comum. Diante disso, os autores Costa, Matteo e Balbim (2010, p. 642) acrescentam que:

> no Brasil, esse descolamento entre o reconhecimento de uma metrópole – ou seja, a identificação e a caracterização do processo de metropolização – e a instituição de uma RM tem se aprofundado, desde as alterações trazidas pela CF/1988. As metrópoles brasileiras, em especial as definidas como tal nos anos 1970, têm seu estatuto de RM acoplado ao processo histórico que levou à produção do espaço metropolitano.

A partir da particularidade do processo de metropolização brasileira de pensar a construção de uma política metropolitana federal que ultrapasse a simples junção de políticas urbanas municipais, faz-se necessário trabalhar na articulação dos planos, políticas e sistemas. Não se pode se desvincular da política regional, nem da política de ordenamento territorial para a construção de arranjos metropolitanos estáveis. É preciso, também, superar a prática do "balcão de transferências" do governo federal para os programas setoriais.

No âmbito institucional, houve avanços importantes nos últimos anos, sobretudo com a Lei Federal nº 13.089/2015, que rege o EM, o qual surge com o propósito de direcionar o planejamento comum das RMs e aglomerações urbanas instituídas pelos estados. Podem-se destacar, nesse sentido, o EM e o novo marco da mobilidade urbana para municípios acima de 20 mil habitantes, que são as leis federais que obrigaram a formulação de planos para áreas de risco – Lei Federal nº 12.587/2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, e Lei Federal nº 12.608/2012, que estabelece obrigatoriedade de planos para áreas de risco. Com isso, destaca-se a experiência recente de Belo Horizonte de planejamento com qualidade técnica e participativa, orientada pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Este é um momento rico de compatibilização dos PDs municipais à lógica metropolitana.

3. Com exceção das nove primeiras RMs brasileiras (Belém, Curitiba, Manaus, Porto Alegre, Fortaleza, Rio de Janeiro, Recife, Salvador e São Paulo), instituídas pela Lei Federal nº 14/1973 na década de 1970, as outras 74 RMs e Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDES), em 2018, foram instituídas pelos seus estados de origem com base na CF/1988.

É necessário atentar-se aos movimentos de retrocesso institucional recentes, como a publicação da Medida Provisória (MP) nº 700/2016, na qual o poder público abre mão da iniciativa urbanística e permite a desapropriação por empreendedores privados (nas tradições brasileira e internacional, só instâncias de governos podem desapropriar); e o Projeto de Lei nº 654/2015,[4] aprovado na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal, que libera a obrigação de realizar estudos ambientais para grandes projetos com a justificativa de acelerar grandes obras.

2.2 Cidades médias

Ao contrário do que ocorre com o fenômeno da metropolização, que apresenta características de uniformidade espacial, manifestações socioespaciais de interesses comuns e institucionalização, Amorim Filho e Serra (2001) dizem que as cidades médias não são compreendidas com esta mesma clareza e podem ser concebidas, muito mais, pela definição dos ensejos de pesquisadores e/ou promotores de políticas públicas; todavia, pode-se afirmar que, muitas vezes, são espaços em transição, decorrentes dos processos de desconcentração econômica. Esses processos implicam uma redefinição da rede urbana e (re)funcionalização de algumas cidades que crescem em termos demográficos, bem como em importância econômica.

Dentro dessa definição, falar de cidade média envolve falar de rede urbana, sobretudo, pensando a rede urbana como resultado do modo de produção e sua expressão no território, definida por relações verticais e horizontais: verticalidade como aspecto hierárquico relacionado ao acúmulo de estruturas; horizontalidade como aspecto não hierárquico, mas de complementaridade ou competição de divisão de funções. Cidade média não é propriamente um conceito, mas uma noção, uma condição: ela pode ser considerada média em um determinado contexto ou escala de análise. A cidade média tem um papel na rede urbana de fazer um comando regional com intermediação de fluxos e apresenta um nível de centralidade que vai ser compatível com a complexidade de suas funções.

De acordo com as compreensões mais usuais, alguns autores apresentam pistas para a identificação e o entendimento destas cidades. Corrêa (2007) considera critérios como: *i)* tamanho demográfico; *ii)* funções urbanas e organização do espaço intraurbano; *iii)* presença de uma elite empreendedora; e *iv)* localização espacial relativamente favorável em relação a vias de circulação. O autor salienta ainda que a cidade média:

4. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123372>.

> reside no pressuposto de uma específica combinação entre tamanho demográfico, funções urbanas e organização de seu espaço intraurbano, por meio da qual pode-se conceitualizar a pequena, média e a grande cidade, assim como a metrópole. Esse pressuposto, por outro lado, alicerça o esforço de se construir teoricamente esse objeto de estudo, complexo e diferenciado, resultado de um processo de urbanização em contextos econômicos, políticos e sociais heterogêneos em um mundo desigualmente fragmentado e articulado (Corrêa, 2007, p. 23).

Amorim Filho (2007) aponta para a interação e o papel quantitativo e qualitativo dessas cidades com o espaço regional e as cidades maiores, além da configuração da estrutura interna: complexidade do centro, número considerável de subcentros e periferias descontínuas. Para o autor, a cidade média apresenta "aspectos ligados às funções de intermediação dentro de redes urbanas, assim como à posição geográfica da aglomeração, que são tão ou mais importantes do que o tamanho demográfico na caracterização das cidades médias" (Amorim Filho, 2007, p. 73).

Sposito (2009) considera como critérios: *i)* posição geográfica; *ii)* inserção na divisão regional do trabalho; *iii)* funcionalidade econômica; e *iv)* a distância dos centros hierarquicamente mais importantes. A autora fala ainda que as cidades médias são cidades regionais não metropolitanas articuladas com cidades pequenas de sua área de influência, além de manterem uma interação econômica na região e com outros centros urbanos maiores ou similares. No caso das cidades médias na Bahia, por exemplo, existem alguns critérios para a definição dessa categoria, como: *i)* registrar populações oscilando entre 40 mil e 500 mil habitantes; *ii)* não estar localizada em RMs; *iii)* ser classificada pelas Regiões de Influência das Cidades (Regic) do Instituto Nacional de Geografia Estatística (IBGE) de 2007 como capital regional, centro sub-regional ou centro de zona, conforme a localização; e *iv)* desempenhar um papel na articulação estadual.[5]

Uma importante parte do território baiano é envolvida pelo semiárido, enquanto a rede urbana concentra-se na parte litorânea. Esta é uma rede urbana que teve pouca alteração na hierarquia desde 1980 e apresenta significativa quantidade de cidades com menos de 20 mil habitantes – em média, as sedes da rede atingem 40 mil.

5. São consideradas cidades médias na Bahia: Feira de Santana, Vitória da Conquista, Itabuna, Ilhéus, Juazeiro, Barreiras, Jequié, Teixeira de Freitas, Alagoinhas, Eunápolis, Paulo Afonso, Santo Antônio de Jesus, Valença, Irecê, Guanambi, Senhor do Bonfim, Cruz das Almas, Itaberaba, Jacobina, Brumado, Bom Jesus da Lapa, Seabra e Ribeira do Pombal.

MAPA 1
Bahia: localização e classificação das cidades médias

Fonte: Brasil (2008).
Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

2.3 Cidades amazônicas

A Amazônia, do ponto de vista ecossistêmico, ocupa 1/20 da superfície da Terra – uma grande dimensão territorial, que abarca 2/5 da área da América do Sul – e é caracterizada pela baixa densidade populacional e abundantes recursos naturais. A Amazônia Legal brasileira ocupa 59% do território nacional, abrangendo oito estados (Acre, Amazonas, Amapá, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e parte do Maranhão) e abrigando 48,3% da população indígena brasileira (IBGE, 2010). O ecossistema amazônico, por sua vez, configura um panorama de especificidades muito grande.

Muitos dados oficiais fazem com que a Amazônia seja tratada como um grande vazio demográfico. É preciso relativizar essa ideia de "vazio", uma vez que ela está fundamentada numa configuração territorial que apresenta uma ampla concentração populacional na faixa litorânea do país (mapa 2).

Quando se analisa a extensão territorial dos municípios brasileiros, é reforçada a tese do "vazio": os dez maiores municípios em extensão territorial estão nessa região. No entanto, quando nos voltamos para os dados de taxas de urbanização, tem-se uma "floresta urbanizada", com taxas próximas a 90% (gráfico 1).

O que é considerado vazio, do ponto de vista da densidade demográfica, na realidade, apresenta elementos de ocupação que são inerentes à região amazônica. Caracterizada por um padrão de ocupação diferenciado por particularidades não presentes em outras regiões do país, ela apresenta estruturas sociais relacionadas ao modo de vida dos povos da floresta e agrupamentos em terras indígenas (mapa 3), ocupação de áreas alagadiças e cidades ribeirinhas.[6]

Segundo dados recentes apresentados pelo Atlas da Agropecuária Brasileira,[7] o Brasil tem aproximadamente 232 milhões de hectares de áreas protegidas – considerando terras indígenas e áreas de conservação. A região Norte é a que tem a maior parte de seus territórios dentro dessas áreas, com aproximadamente 387 mil hectares.

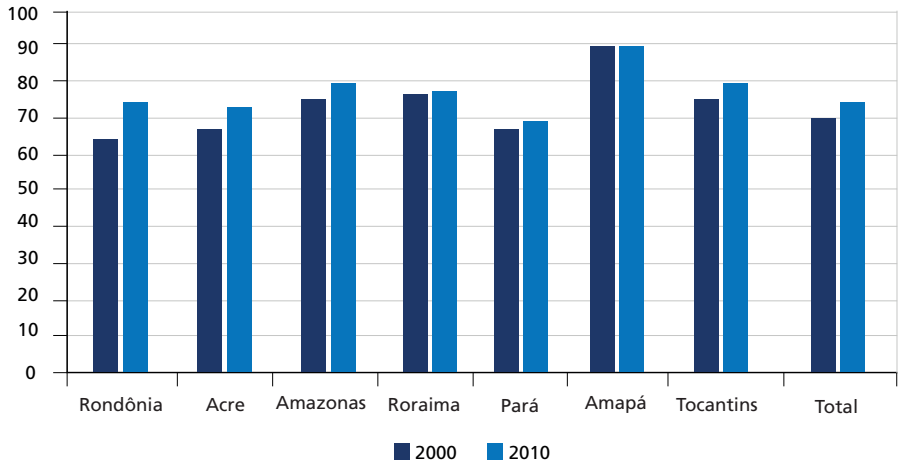
6. "Uma das primeiras estratégias de colonização da Amazônia foi através dos rios que cortam a região, com a criação dos fortes em Belém e o surgimento de várias cidades que seriam pontos estratégicos de ocupação para evitar a invasão de outros povos. Nesse período foram fundados 62 pontos de colonização na Amazônia, fruto das missões que fundaram várias vilas" (Carvalho, 2017).

7. O Atlas é composto por vinte categorias de bases de dados oficiais, além de bases de imóveis e de assentamentos do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e dos polígonos de imóveis do Cadastro Ambiental Rural (CAR). Com isso, ele pretendeu criar uma base de dados georreferenciadas da malha fundiária brasileira.

MAPA 2
Densidade demográfica (2010)
(Em habitantes/km²)

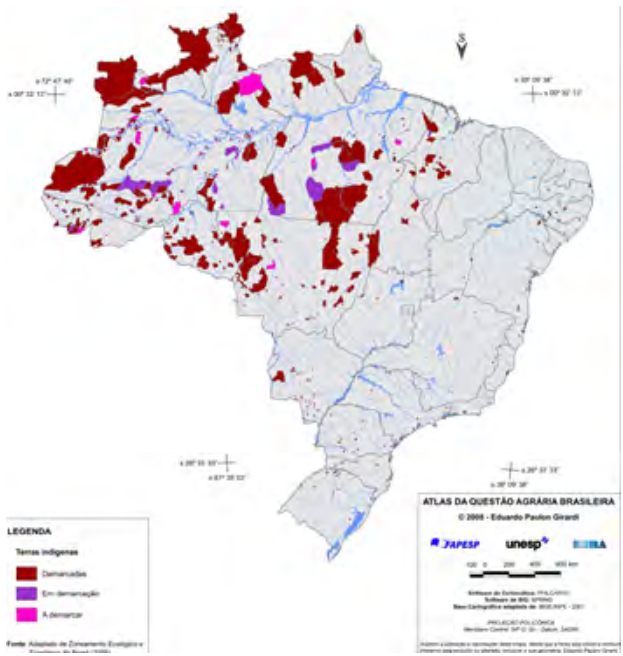
Fonte: IBGE (2010).
Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

GRÁFICO 1
Taxa de urbanização
(Em %)



Fonte: IBGE (2000; 2010).

MAPA 3
Terras indígenas



Fonte: Girardi (2008).
Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A tese da rede urbana dendrítica – ou rede urbana incompleta, baseada no estudo Regic/IBGE 2007, com dados de 1966-2007 – reforça essa leitura do território amazônico ao identificá-lo com grandes vazios, conjuntos de pequenos assentamentos e ausência de cidades intermediárias. O discurso da rede urbana incompleta, da ausência de rede urbana ou rede dendrítica pode ser interessante para determinados propósitos, mas escamoteia os processos reais de transformação no ordenamento territorial, mudanças essas que vêm operando não apenas nos centros de controle como Belém e Manaus, mas também em outras escalas. Não à toa, na região amazônica, o número de municípios cresceu muito mais do que a média nacional (tabela 1).

TABELA 1
Municípios por Unidade da Federação (UF) da região Norte (1960-2010)

UF	1960	1970	1980	1991	2000	2010	Variação (%)
Acre	7	7	12	12	22	22	214,29
Amazonas	44	44	44	62	62	62	40,91
Amapá	5	5	5	9	16	16	220,00
Pará	60	83	83	105	143	143	138,33
Rondônia	2	2	7	23	52	52	2.500,00
Roraima	2	2	2	8	15	15	650,00
Tocantins	33	52	50	79	139	139	321,21
Região Norte	153	195	203	298	449	449	193,46
Brasil	**2.766**	**3.952**	**3.991**	**4.491**	**5.507**	**5.865**	**101,19**

Fonte: IBGE (2010).

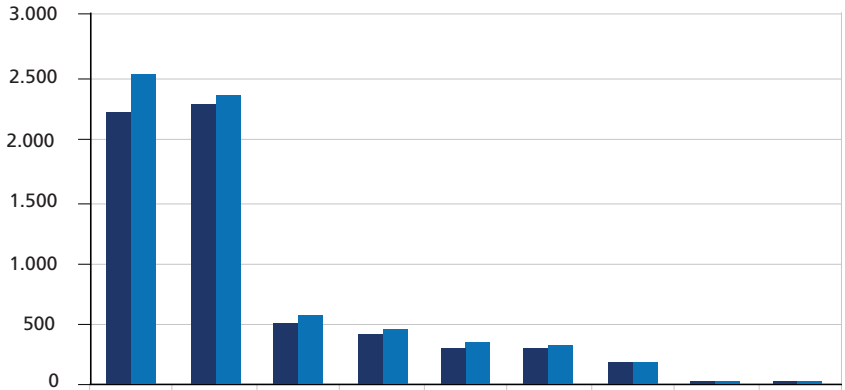
No que diz respeito à questão metropolitana na Amazônia, houve um aumento de 1.016% na criação de RMs. Entre 1974 – considerando a data inicial conforme a instituição das primeiras RMs no Brasil – e 2015, a região Norte passou de uma RM com dois municípios, em 1974, para nove RMs contendo 66 municípios, em 2015. Denotam-se casos de municípios bimetropolitanos (exemplo do município de Tucuruí), criados com o intuito de se ter acesso aos recursos do PAC, do PMCMV e de RMs instituídas apenas no papel, como as três do estado de Roraima, com 24 mil habitantes e submetidas às obrigações do EM.

Os estudos urbanos brasileiros não consideram as especificidades do urbano na Amazônia, já que as representações a partir dos dados não refletem o conceito de cidade média do IBGE nem reforçam a tese do "vazio". Não é levada em consideração, com a devida importância nos estudos de mobilidade urbana, por exemplo, a questão do transporte interurbano enquanto elemento estruturador na escala regional.[8] Se a acessibilidade intraurbana é um elemento fundamental

8. Uma das características da mobilidade interurbana entre as cidades amazônicas é a estrutura logística do transporte fluvial. Essa é uma das especificidades marcantes destas cidades e reflete a questão de uma lógica de formação do urbano nessa região, diferenciada das demais.

e se as políticas de implantação de portos e rodovias estão atreladas a um plano regional, não há como falar de planejamento urbano desarticulado do regional.

GRÁFICO 2
População das RMs da Amazônia (2010-2015)
(Em 1 mil)



	Manaus (AM)	Belém (PA)	Macapá (AP)	Palmas (TO)	Boa Vista (RR)	Santarém (PA)	Gurupi (TO)	Central (RR)	Sul de Roraima (RR)
2010	2.210.647	2.275.032	499.466	400.092	298.215	310.898	179.628	27.094	21.633
2015	2.523.901	2.353.217	568.389	455.261	336.863	325.002	191.582	30.581	24.088

Fonte: Banco Multidimensional de Estatística/IBGE.
Elaboração: Diretoria de Desenvolvimento Metropolitano (DIMET) da SEDOP/PA.

A dificuldade de obtenção de dados sobre a Amazônia é crônica, e até mesmo os disponibilizados pelo IBGE são questionados quanto ao fundo de participação dos estados e municípios. Há casos de municípios na Amazônia que fazem levantamento populacional a partir do número de eleitores, e isso se reflete na dificuldade de se levantarem dados sobre transportes, por exemplo. A maioria dos estudos urbanos da Amazônia acaba não vinculando os processos urbanos locais endógenos, que são fortemente influenciados pela dinâmica da natureza, em que podemos ter, como exemplo, o funcionamento dos transportes fluviais, que operam em acordo com o ciclo de cheias e vazantes dos rios.

Para breve contextualização no que diz respeito à questão de infraestrutura urbana nas cidades amazônicas, ao analisar-se o comportamento dos dados do Índice de Vulnerabilidade Social (IVS),[9] percebe-se que a região Norte apresentava, em 2010, o

9. O IVS é um índice construído para dimensionar as situações de vulnerabilidade social no Brasil, municípios, UFs, RMs e Unidades de Desenvolvimento Humano com base nos dados dos Censos Demográficos de 2000 e 2010 e das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNADs) de 2011 a 2015. Está dividido em três dimensões diferentes: IVS Infraestrutura Urbana (IVS-IU), IVS Capital Humano (IVS-CH) e IVS Renda e Trabalho (IVS-RT) (Ipea, 2015).

pior desempenho em comparação com as outras macrorregiões brasileiras. O IVS-IU[10] da região Norte era de 0,419, o que a colocava na faixa de alta vulnerabilidade social. No entanto, em 2015, o IVS-IU da região apresentou significativa melhora e passou a registrar o valor de 0,298, pondo-a na faixa de baixa vulnerabilidade social, saindo da posição de macrorregião mais vulnerável nesta dimensão, ocupada, atualmente, pelo Nordeste, com 0,311. Esse fato acompanhou o comportamento dos dados em todas as regiões do país, mas é interessante ressaltar que a região Norte ainda está distante de apresentar uma realidade urbana com condições de vida adequadas para sua população, e isso deve ser considerado pelos promotores de planejamento urbano.

2.4 Conexão urbano-rural

Quando se pensa em redes de cidades e na conexão urbano-rural, não se dá muito enfoque às cidades médias, às pequenas e às ruralidades encontradas nessas cidades. Existem alguns caminhos para se discutir esse tema de forma conjunta, e um deles é pensar a relação estrutural entre o par rural-urbano no Brasil.

Antes disso, é importante entender as especificidades e vulnerabilidades das cidades pequenas no contexto urbano brasileiro. Dentro dessa perspectiva, apresentam-se três aspectos significativos. O primeiro refere-se à vulnerabilidade das finanças dos municípios pequenos, que são altamente dependentes de transferências da União e muitas vezes vivem em função de um tipo de "vocação econômica" (municípios mineradores, exportadores agrícolas, *royalties* do petróleo etc.). O segundo aspecto trata das horizontalidades frágeis em municípios pequenos, que estabelecem conexões verticalizadas muito fortes, sobretudo pela questão da "vocação econômica" que os liga ao exterior, gerando relações horizontais muito frágeis no âmbito regional. Esse aspecto se relaciona com o terceiro, que trata da configuração de verticalidades ameaçadoras: relações econômicas predominantemente verticais acabam por deixar os territórios desses municípios sujeitos às oscilações do contexto econômico mundial.

O Brasil possui um grande desafio quanto ao pensamento do planejamento urbano relacionando as conexões entre o urbano e o rural. O país adota critérios, explicitados no Decreto-Lei nº 311/1938,[11] que direcionam a uma percepção ficcional da realidade urbana e rural e, portanto, não leva em "consideração as formas de organização espacial, a ocupação da mão de obra ou qualquer outra definição funcional e territorial" (Pinto, 2014, p. 13).

10. A dimensão Infraestrutura Urbana é composta pelos indicadores: *i)* porcentagem de pessoas em domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados; *ii)* porcentagem da população que vive em domicílios urbanos sem o serviço de coleta de lixo; e *iii)* porcentagem de pessoas em domicílios vulneráveis à pobreza e que gastam mais de uma hora até o trabalho.

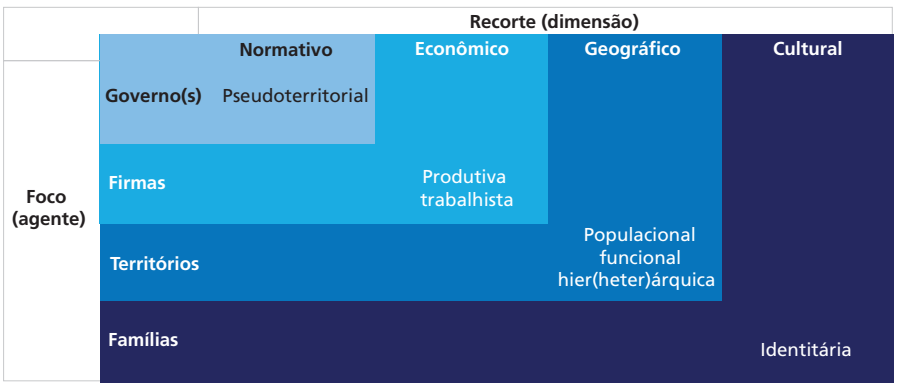
11. O decreto-lei passou a regulamentar as unidades territoriais administrativas no país da seguinte forma: "Art. 3º A sede do município tem a categoria de cidade e lhe dá o nome. Art. 4º O distrito se designará pelo nome da respectiva sede, a qual, enquanto não for erigida em cidade, terá a categoria de vila" (Brasil, 1938).

A partir do entendimento dessa realidade encontrada no Brasil, faz-se compreender que permanece a velha imposição dicotômica ao planejamento desses espaços, sobretudo o planejamento urbano. Wanderley e Favareto (2014, p. 422) chamam atenção para o texto da lei, que, ao mesmo tempo que impunha algumas exigências a serem cumpridas pelas autoridades municipais, fragilizavam:

> suas próprias definições ao reiterar a condição urbana das cidades e distritos já reconhecidos antes de sua vigência, independentemente de sua dimensão e complexidade; e, em nome da mesma autonomia, as exigências previstas foram sendo progressivamente anuladas por textos legais subsequentes.

No que diz respeito às expressões de ruralidades nas cidades brasileiras, existe uma discussão importante que relativiza a ideia totalizante do processo de urbanização e passa pela reafirmação do espaço rural como espaço fundamental para se pensar o planejamento. É uma discussão sobre o sentido histórico do papel dos territórios rurais, por exemplo, quando se ressalta a centralidade do campo na economia colonial, que contava com uma rede de abastecimento com centralidade no campo, e na própria constituição do urbano contemporâneo em função da economia rural e agrícola. No senso comum, a visão do rural está muito ligada ao atraso; e a do urbano, sempre privilegiando a questão populacional. Essas abordagens simplistas refletem-se diretamente nas instituições criadas pelos governos, pois a própria dicotomia urbano-rural é apresentada em abordagens institucionais, em que se olha apenas para o Brasil urbano ou apenas para o Brasil rural. No entanto, a visão da ONU faz uma opção pela ideia de *continuum* e não despreza a questão rural, nem das cidades pequenas nem das médias. A figura 1 esquematiza alguns recortes, focos e abordagens sobre o tema da conexão urbano-rural que ampliam e enriquecem o debate.

FIGURA 1
Conexão urbano-rural: dimensões e focos



Fonte: Galindo (2016).

A primeira dimensão explicitada na figura 1 mostra um recorte normativo, comumente utilizado pelo governo, que se baseia nos limites do perímetro urbano, tendo uma justificativa legal-tributária. A crítica que se coloca é que essa visão "pseudoterritorial" implica uma leitura que subestima o território rural e as ruralidades.

A segunda tem um recorte "econômico-produtivo" e se concentra na produção setorial, tendo o produto interno bruto (PIB) como principal fator de caracterização do território. Esse recorte apresenta limitações, dados os próprios limites do indicador PIB. Existe também a abordagem trabalhista desta dimensão, que tem como base o emprego setorial, o local de trabalho. Todavia, sua limitação se refere à incapacidade de abarcar a dinâmica da pluriatividade e da agricultura familiar nos territórios rurais.

A terceira dimensão considera o recorte territorial com base na rede urbano-regional. Essa perspectiva tenta captar de forma conjunta as outras abordagens e pensar nos vínculos da ruralidade com as cidades pequenas e médias e na função dessas cidades. No entanto, é de difícil mensuração.

Por fim, a quarta dimensão considera o recorte cultural, com base nos laços culturais e identitários dos territórios por meio da ligação com os aspectos relacionados à ruralidade. Essa abordagem considera que o entendimento da identidade cultural de um território é importante para a caracterização do rural e da agricultura familiar.[12] No entanto, ela tem dificuldade em determinar essas identidades, dada a complexidade cultural existente nos municípios brasileiros.

3 FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

3.1 Coordenação federativa

Um dos pontos centrais da discussão desta seção é a necessidade dos municípios brasileiros, em todos os seus tamanhos e regiões, de coordenarem suas ações e cooperarem entre si, tanto no sentido horizontal quanto vertical. Temos o desenho federativo brasileiro advindo da CF/1988, que é considerado ousado no que tange à democratização e descentralização, porém carente nos instrumentos de coordenação federativa. Em comparação ao Brasil, outros países têm uma maior oferta de instrumentos capazes de promover a coordenação e a cooperação interfederativa.

12. O entendimento de ruralidade está associado, aqui, às estratégias de reprodução social e territorial da agricultura familiar diante do processo de urbanização imposto pelo avanço dos perímetros urbanos em muitos munícipios brasileiros. Contudo, a urbanização imposta às áreas rurais "não representa a ruptura total com as expressões e formas da ruralidade, demonstrando a capacidade do segmento familiar na agricultura em estabelecer estratégias de reprodução social e territorial que garantem sua permanência no contexto atual da cidade, apesar de toda a ordem de restrições às quais se encontra submetida" (Pinto, 2014, p.112).

O tema da autonomia municipal apresentou seus limites ainda no final da década de 1990, e, até hoje, não se conseguiu dar uma resposta adequada à questão da cooperação. Um dos motivos para o não avanço nesse tema foi a opção feita no início dos anos 2000 pelo Estado mínimo, representado na Lei de Responsabilidade Fiscal. Esta lei reduziu a capacidade de endividamento e financiamento, que passou a estar vinculada ao setor privado. Até hoje, esse panorama não mudou, pois o modelo de financiamento dessas cidades não viabiliza a cooperação público-público numa escala adequada do ponto de vista econômico. Há uma contradição entre o discurso da política social e urbana e o modelo de financiamento para essas políticas, que não indica o Estado como provedor da infraestrutura e serviços. Os bancos não conseguem criar uma carteira de financiamento para o poder público, que, por sua vez, tem a capacidade de financiamento estrangulada.

A instância estadual pode e deve ser retomada, porém, não mais na lógica do protagonismo ou do coordenador tutor, mas com um papel de parceira e ator do processo. Nesse sentindo, é interessante lembrar a tradição dos órgãos estaduais de planejamento, como: *i)* Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco (Condepe/Fidem); *ii)* Fundação João Pinheiro, de Minas Gerais; *iii)* Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa); *iv)* Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (CONDER); *v)* Instituto Jones Santos Neves, do Espírito Santo; e *vi)* Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (Metroplan), do Rio Grande do Sul. Esses órgãos, com produção de conhecimento aplicado, apesar de não esgotarem o papel que a instância estadual tem no processo, são demonstrativos de instrumentalização de um papel parceiro na construção de políticas no âmbito metropolitano. Após o EM, há uma perspectiva promissora a partir dos novos arranjos e das experiências de Belo Horizonte, Rio de Janeiro e São Paulo, que estão no caminho da construção de um novo papel que não é desprezível nessa Nova Agenda Urbana e metropolitana do país.

Devido à questão econômica, os estados – que não contam com fontes de financiamento, pois as políticas públicas são voltadas para o privado e não para o poder público – não financiam suas ações de planejamento. No contexto crítico de endividamento, corre-se o risco de eles privatizarem as funções de financiamento.

Apesar de uma retórica bastante forte da intervenção estatal, sobretudo nos últimos governos petistas, não foi configurada uma alternativa de financiamento capaz de estabelecer formas que permitam com que as cidades possam estabelecer uma dinâmica de cooperação. A agenda do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), por exemplo, não é a agenda de 90% dos municípios que abrigam mais da metade da população brasileira. O governo procura optar entre a agenda metropolitana e a nova agenda de cidades intermediárias, porém são agendas complementares e não competitivas, por isso, é necessário que se criem mecanismos

de interação interfederativa. O consórcio é um instrumento importante, mas apresenta limites, dada sua incidência essencialmente setorial – com isso, é necessário rever o papel municipal e rediscutir as competências em políticas públicas, ou rever os critérios no tratamento dos municípios nas políticas públicas.

A revisão dos critérios de criação, incorporação e fusão de municípios é um grande desafio, que pode melhorar a oferta de instrumentos de ordenação e mecanismos de financiamento adequado. A nova agenda de desenvolvimento tem que passar por esta revisão de acordo com um perfil não limitado aos termos populacionais, mas baseado em outros aspectos, e assim, por meio de uma regulação nacional, adequar nossas políticas públicas para esses diversos perfis.

Todos os entes federativos têm seu papel definido na CF/1988, mas ainda com muitas nuances. A União precisa assumir seu papel na questão metropolitana e no apoio à implementação do EM. Um assunto crítico – o financiamento – ainda não está resolvido e não se apresentou nenhuma proposta que pudesse auxiliar os estados e municípios nessa temática.

3.2 Especificidades e desigualdades territoriais

A ideia dos quatro brasis (Amazônia, Centro-Oeste, Concentrada e Nordeste) de Milton Santos (Santos e Silveira, 2001) não pode ser somente entendida na escala macro, mas deve ser transportada para o âmbito do urbano brasileiro. Temos um perfil muito diferente de cidades e, devido a isso, a formulação de políticas públicas futuras, sobretudo considerando a realização da Conferência Habitat III, tem que levar este fato em consideração. Não é possível que, do ponto de vista conceitual e do planejamento, São Paulo seja considerada a mesma coisa que Canto do Buriti, no Piauí.

É importante que haja políticas públicas construídas com uma espinha dorsal comum a partir da discussão de porte populacional e da questão funcional das cidades, entre outros aspectos. Ainda que se relativize, o critério da funcionalidade é um dos melhores para a definição das cidades médias na Amazônia; no entanto, ele é muito fluido quando dissociado de um debate sobre as especificidades dessas funções. A questão dos serviços de transporte e infraestrutura, por exemplo, mesmo que não tenham qualidade quando comparados a outros padrões, é relevante, pois tem a função de intermediação de determinadas cidades com pequenos povoados que estão dispersos na floresta. O conceito de cidades médias adotado pelo IBGE não é adequado à região, pois está limitado a um critério populacional e não considera a "responsabilidade territorial" desempenhada pelos núcleos na rede urbana.

O esforço de generalização que contempla e agrega algumas características comuns precisa ser complementado por um olhar sobre as especificidades de cada região do território brasileiro. Nesse sentido, considerando a região amazônica,

qual a efetividade do parâmetro de 20 mil habitantes estabelecido pelo EC? Qual é o problema urbano que requer a elaboração de PDs em municípios como São Gabriel da Cachoeira, onde o território é quase totalmente federalizado? Como se pode fazer a articulação entre os PDs e os planos regionais? A rede de cidades e as diferenças das cidades amazônicas têm de ser contempladas nos estudos e nas análises – e, sem dúvida, esses questionamentos podem ser replicados para diversos municípios brasileiros em outros contextos territoriais e regionais.

A cidade média de hoje não é necessariamente a metrópole de amanhã, já que, em essência, são processos distintos. Não é o fato de o controle hierárquico urbano estar nas metrópoles que inviabiliza o papel das cidades médias; todavia, é preocupante privilegiar as metrópoles nas políticas públicas e manter esse ciclo vicioso que, ainda assim, não é capaz de romper com a pobreza nas áreas metropolitanas.

A implementação do EM é importante desde que haja estratégia para a construção de arenas e/ou arranjos institucionais de política metropolitana, com foco no debate metropolitano e na elaboração técnica e participativa de Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUIs). O planejamento na escala metropolitana não pode ser uma panaceia salvacionista, mas deve contribuir para processos ricos de elaboração de políticas públicas, como nos processos de orçamento e planejamento participativo dos anos 1990, nas experimentações metodológicas das Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDPs) dos anos 2000 e nas experiências em curso com a RMs de Belo Horizonte (processo técnico-participativo rico Cedeplar).

Quanto à questão urbano-rural, existe um discurso de romantização do rural diante dos processos de valorização das ruralidades. O rural do semiárido é muito ruim, assim como o urbano na periferia. Não se pode optar por apenas um – é importante, do ponto de vista do planejamento, integrá-los. Uma questão difícil, que precisa ser enfrentada, é ultrapassar as dicotomias rural da grande empresa agrícola *versus* rural da agricultura de subsistência, e rural *versus* urbano. É necessário ir além do debate sobre opostos e começar a pensar pelas conexões e pelos nexos, que precisam ser muito claros, sobretudo quando se trata da produção de alimentos.

REFERÊNCIAS

ALGEBAILE, E. Reestruturação setorial da política social e composição contemporânea do campo da gestão territorial. *In*: COLOQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA, 10., 2008, Barcelona, Espanha. **Actas**... Barcelona: Universidad de Barcelona, 2008.

AMORIM FILHO, O. B. Origens, evolução e perspectivas dos estudos sobre cidades médias. *In*: SPOSITO, M. E. B. (Org.). **Cidades médias**: espaços em transição. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p. 69-87.

AMORIM FILHO, O. B.; SERRA, R. V. Evolução e perspectivas do papel das cidades médias no planejamento urbano e regional. *In*: ANDRADE, T. A.; SERRA, R.V. (Org.). **Cidades médias brasileiras**. Rio de Janeiro: Ipea, 2001. v. 1.

BRASIL. Decreto-Lei nº 311 de 2 de março de 1938. Dispõe sobre a divisão territorial do país, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2 mar. 1938.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Regiões de Influência das Cidades (REGIC) – 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

CARVALHO, E. C. L. de. O processo de colonização e urbanização na Amazônia. **Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales**, Málaga, 2017.

CORRÊA, R. L. Construindo o conceito de cidade média. *In*: SPOSITO, M. E. B. (Org.). **Cidades médias**: espaços em transição. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p. 23-33.

COSTA, M. A.; MATTEO, M.; BALBIM, R. N. Faces da metropolização no Brasil: desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas. *In*: MORAIS, M. da P.; COSTA, M. A. (Org.). **Infraestrutura social e urbana no Brasil**: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010. v. 2.

FERNANDES, E. Estatuto da Cidade, mais de 10 anos depois: razão de descrença, ou razão de otimismo? **Revista UFMG**, Belo Horizonte, v. 20, n. 1, p. 212-233, jan.-jun./ 2013.

GALINDO, E. P. Conexão urbano-rural. *In*: COSTA, M. A. (Org.). **O Estatuto da Cidade e a Habitat III**: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana. Brasília: Ipea, 2016. v. 1.

GIRARDI, E. P. **Atlas da questão agrária brasileira**. [s.l.]: Unesp, 2008. Disponível em: <http://www2.fct.unesp.br/nera/atlas/>. Acesso em: 21 mar. 2017.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Atlas do Censo Demográfico 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

_____. **Atlas do Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/apps/atlas/>. Acesso em: 9 ago. 2017.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Atlas da vulnerabilidade social nos municípios brasileiros**. Brasília: Ipea, 2015.

PINTO, C. V. S. **As interfaces entre o rural e o urbano**: possibilidades e restrições para a permanência da agricultura familiar no espaço rururbano de Pelotas (RS). 2014. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2014.

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

SPOSITO, M. E. B. Globalização, consumo e papéis intermediários de cidades médias no Brasil. *In*: SANFELIU, C. B.; SPOSITO, M. E. B. (Org.). **Las ciudades medias o intermedias en un mundo globalizado**. Lleída: Edicions de la Universitat de Lleída, 2009.

WANDERLEY, M. N.; FAVARETO, A. S. A singularidade do rural brasileiro: implicações para as tipologias territoriais e a elaboração de políticas públicas. *In*: MIRANDA, C.; SILVA, H. (Org.). **Concepções da ruralidade contemporânea**: as singularidades brasileiras. 1. ed. Brasília: IICA, 2014. v. 21, p. 413-466.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

IMAFLORA – INSTITUTO DE MANEJO E CERTIFICAÇÃO FLORESTAL E AGRÍCOLA; USP – UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. **Atlas da Agropecuária Brasileira**. [s.l.]: [s.n.], 2017. Disponível em: <http://www.imaflora.org/atlasagropecuario/>. Acesso em: 22 mar. 2017.

SPOSITO, M. E. B. As cidades médias e os contextos econômicos contemporâneos. *In*: SPOSITO, M. E. B. (Org.). **Urbanização e cidades**: perspectivas geográficas. Presidente Prudente: Editora Unesp, 2001.

CAPÍTULO 5

SESSÃO IV – NOVA AGENDA URBANA E POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO

Marcos Thadeu Queiroz Magalhães

APRESENTAÇÃO

A sessão IV do Seminário Internacional sobre Política Urbana, coordenada por Marco Aurélio Costa, então coordenador de Estudos Setoriais Urbanos na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur), tratou da Nova Agenda Urbana (NAU), discutida no âmbito da Conferência Habitat III, e das perspectivas futuras para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano do Brasil. Quais as principais questões para os próximos vinte anos? Como financiar essa nova agenda? Qual o caminho e quais as políticas para o cumprimento das metas do Objetivo 11 (tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis) dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU)?

A mesa foi composta por quatro palestrantes:

- Carlos Cuenca, do Ministério das Relações Exteriores (MRE);
- Antônio Teixeira Lima Junior, do Ipea;
- Adauto Cardoso, do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ); e
- Nelson Saule Junior, do Conselho Nacional das Cidades (ConCidades).

Participaram como debatedores:

- Diana Motta, do Ministério das Cidades (MCidades); e
- Fernando Mello Franco, da Prefeitura Municipal de São Paulo/Frente Nacional dos Prefeitos (PMSP/FNP).

1 INTRODUÇÃO

Com a realização da Conferência Habitat III, em Quito, no Equador, chegou-se ao fim do ciclo de discussões sobre a elaboração da Nova Agenda Urbana (NAU), processo que, iniciado em 17 de setembro de 2014, em Nova Iorque, esteve aberto

à participação de todos os países-membros da Organização das Nações Unidas (ONU) (United Nations, 2017) e produziu um grande número de documentos sobre a questão urbana em âmbito mundial.

Esta sessão, ocorrida anteriormente à Conferência, aborda o processo de construção da NAU e as perspectivas futuras para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano do Brasil. Como provocação, as seguintes indagações foram postas: quais as principais questões para os próximos vinte anos? Como financiar essa nova agenda? Qual o caminho e quais as políticas para o cumprimento das metas do Objetivo 11 (tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis) dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU?

O conteúdo deste capítulo tem como base as apresentações dos palestrantes e a discussão a partir das intervenções dos debatedores e do público presente no seminário. Diferentemente dos demais, este foi marcado por relatos e perspectivas dos palestrantes sobre uma variedade de aspectos relacionados à NAU e ao contexto brasileiro. O desafio na construção deste trabalho foi, primeiro, distinguir temas aglutinadores dispersos em falas dispostas sequencialmente no tempo; e, depois, unificar essas falas sequenciais no tempo em torno dos temas mais marcantes e num conjunto que fosse coerente.

Salvo em raros pontos do texto, a maior parte do conteúdo foi integralmente extraída das falas dos palestrantes, debatedores e participantes. Assim, todo mérito sobre a "substância" deste trabalho deve ser a eles atribuído.

Outra opção foi reservar um espaço à parte neste livro para o texto *As Cidades Seguras como Cidades-Túmulo: uma reflexão sobre a experiência negra e o desejo por segurança*, de Antônio Teixeira Lima Junior, do Ipea. A razão é simples: apesar de guardar relação evidente com os temas da sessão, sua linha de argumentação e construção seria perdida caso fosse segmentada nos temas estruturantes deste trabalho. Isto posto, entendeu-se que o conteúdo seria melhor apreciado em sua completude e, por esse motivo, segue no apêndice B.

Este texto está estruturado em quatro seções correspondentes aos temas/aspectos aglutinadores anteriormente mencionados, além desta introdução. A segunda trata do processo de negociação da NAU e a terceira tem como assunto as convergências e divergências dos temas e agendas. A seção 4, por sua vez, aborda o direito à cidade como tema/preocupação crucial. Por fim, a seção 5 aponta os desafios e oportunidades para a implementação da NAU no Brasil.

2 O PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO DA NAU

O Brasil empenhou efetivos e importantes esforços na participação e construção da NAU no âmbito da Conferência Habitat III. Ao longo desse processo, o Ipea atuou

como relator, produzindo, compilando e organizando as principais contribuições brasileiras para fomentar a representação nacional na discussão e defesa dos interesses e das preocupações afetas à realidade do país.

Durante todas as etapas que levaram à produção do documento que seria apresentado em Quito, o Brasil realizou um balanço sobre diversos temas discutidos e elaborou um documento de posição de base para atuação da representação brasileira na conferência – *Relatório Brasileiro para a Habitat III* –, sendo um dos poucos países participantes a ter enviado comentários aos documentos técnicos apresentados para fomento da discussão da NAU.

O processo preparatório, iniciado em setembro de 2014, apresentou diversos aspectos desafiadores para a condução da discussão da NAU. Primeiro, a questão gerencial, em que tiveram de lidar com a substituição de coordenadores ao longo de reuniões difíceis de negociação. Em segundo lugar, um processo de discussão por bloco – em vez de item a item do documento –, que dificultou a compreensão e retardou o processo de debate, provocando uma insegurança sobre os aspectos já discutidos e um recorrente retorno a blocos supostamente já superados.

A estrutura dos documentos utilizados para subsidiar a discussão foi também outro aspecto complexo. Inicialmente, a dificuldade era de organização dos documentos básicos, das *areas* aos *issue papers* e destes aos *policy units*, cuja estrutura nem sempre se mostrava transparente à forma de aglutinação dos tópicos, à própria gestão e à coordenação do processo. Essa complexidade interferiu, inclusive, na produção do *Relatório Brasileiro para a Habitat III*, além de outros documentos e relatórios para oferecer subsídios para a discussão dos temas no âmbito do Conselho das Cidades (ConCidades).

Os relatos sobre a complexidade e a necessidade de momentos de negociação ficam corroborados pela quantidade de documentos produzidos anteriormente àquele apresentado na conferência em Quito. Houve, ao todo, cinco versões (a última, que precedeu a aprovada em Quito, incluída). As primeiras, chamadas *zero drafts*, foram elaboradas em 6 de maio e 18 de junho de 2016, em Nova Iorque. Posteriormente, em 18 de julho de 2016, também em Nova Iorque, foi produzido o *Draft of the New Urban Agenda*. Após esse documento, vieram o *Surabaya Draft of the New Urban Agenda* (de 28 de julho de 2016, em Surabaya, na Indonesia) e, então, o *Agreed Draft of the New Urban Agenda* (10 de setembro de 2016, em Nova Iorque).

Cabe destacar, ainda, que o contexto político interno brasileiro trouxe uma série de inseguranças, com o *impeachment* da presidente da República, gerando o fim de um ciclo, crise e momento de reavaliação, além de incongruências entre o programa político implantado e aquele da plataforma política eleita. Os impactos dessas mudanças foram sentidos na estrutura administrativa federal,

tendo desdobramentos (a exemplo de interrupções) no seguimento de atividades e discussões anteriormente previstas.

FIGURA 1
Matriz de *issue papers* e *policy units*

THE NEW URBAN AGENDA

AREAS	ISSUE PAPERS	POLICY UNITS
1. Social Cohesion and Equity – Livable Cities	1. Inclusive cities (a.o. Pro-poor, Gender, Youth, Ageing) 2. Migration and refugees in urban areas 3. Safer Cities 4. Urban Culture and Heritage	1. Right to the City and Cities for All 2. Socio-Cultural Urban Framework
2. Urban Frameworks	5. Urban Rules and Legislation 6. Urban Governance 7. Municipal Finance	3. National Urban Policies 4. Urban Governance, Capacity and Institutional Development 5. Municipal Finance and Local Fiscal Systems
3. Spatial Development	8. Urban and Spatial Planning and Design 9. Urban Land 10. Urban-rural linkages 11. Public Space	6. Urban Spatial Strategies: Land Market and Segregation
4. Urban Economy	12. Local Economic Development 13. Jobs and Livelihoods 14. Informal Sector	7. Urban Economic Development Strategies
5. Urban Ecology and Environment	15. Urban Resilience 16. Urban Ecosystems and Resource Management 17. Cities and Climate Change and Disaster Risk Management	8. Urban Ecology and Resilience
6. Urban Housing and Basic Services	18. Urban Infrastructure and Basic Services, including energy 19. Transport and Mobility 20. Housing 21. Smart Cities 22. Informal Settlements	9. Urban Services and Technology 10. Housing Policies

Fonte: United Nations. Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/Issue-Papers-and-Policy-Units-Matrix.pdf>.
Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

3 TEMAS E AGENDAS: CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS

Na construção e discussão dos temas e agendas, os blocos de países convergiram e divergiram sobre uma série de preocupações, obviamente privilegiando aquelas que lhes eram mais relevantes. Nesta seção, são destacados os principais pontos de atrito e aglutinação em torno dos quais os diferentes países se posicionaram.

No que diz respeito às grandes preocupações e sua distribuição entre os blocos, os países da América Latina e África tenderam a convergir sobre temas mais sociais; os países desenvolvidos, sobre a questão ambiental; e os asiáticos, sobre o tema da resiliência. Os temas priorizados pelo Brasil foram o reconhecimento da

importância de políticas públicas nacionais; integração de favelas; saneamento; mobilidade urbana e segurança do trânsito; espaço urbano; segurança pública e população de rua; e o equilíbrio entre a compacidade e a necessidade de expansão urbana. A maioria dessas posições foi incorporada em negociação no âmbito do Grupo dos 77 (G77), das nações em desenvolvimento. As tensões ocorreram principalmente sobre os temas das cidades compactas, cidades competitivas e oportunidades para todos, a relevância do tema *smart cities* e a aceitação da cidade como bem comum. Este último ponto sofreu forte objeção da União Europeia (UE), atribuída a problemas na própria delimitação de conceitos.

A questão do recorte territorial foi outro aspecto discutido. Um dos pontos de destaque foi a tensão em torno da denominação agenda urbana, uma vez que gerava o entendimento de restrição e alcance apenas às populações residentes nas cidades, e, por extensão, suscitava que o acesso aos direitos estaria vinculado a habitar esse espaço. De fato, essa objeção é relevante numa perspectiva territorial na qual se tenta integrar urbano e rural numa concepção não dicotômica. Essa dificuldade foi, então, vencida pela ampliação do enfoque, que passou a englobar os assentamentos humanos. Essa incorporação, cabe complementar, pode ser constatada ao longo de todo o documento final da NAU, estando já declarada tanto em sua denominação – *Quito declaration on sustainable cities and human settlements for all* – quanto, por exemplo, em seu § 11: "nós compartilhamos uma visão de cidades para todos, referente ao uso e usufruto equânime das cidades e assentamentos humanos" (United Nations, 2017, p. 3, tradução nossa).

Sobre a relação com a Agenda 2030, um fato observado é a sobreposição entre ela e a NAU. Ao cruzar a matriz temática (*policy units*) da NAU e os ODS, fica evidente a inter-relação entre as duas agendas. Cabe destacar, contudo, que os dezessete objetivos da Agenda 2030, com exceção mais evidente do Objetivo 11, não indicam de forma explícita o recorte territorial urbano.

Assim, cabe reforçar que prevalece o entendimento de que as duas agendas, apesar de interligadas, seguem caminhos próprios, são diferentes e possuem formas próprias de acompanhamento. Sobre isso, é importante comentar que houve resistências a respeito da instituição de um processo de seguimento para a NAU sob a alegação de já haver o da Agenda 2030. Avalia-se que se não fosse estabelecido um seguimento próprio para a NAU, sua finalidade ficaria comprometida, pois não haveria elementos que vinculassem os diferentes países com os compromissos ali firmados. Diante disso, pactuou-se o seguimento próprio da NAU e sua relação com a Agenda 2030. O acompanhamento se dará em período de quatro anos, com elaboração de relatório global a ser apresentado pelo secretário-geral da ONU e coordenado pelo Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat). Depois de avaliado, será então encaminhado ao painel de alto nível da Agenda 2030, garantindo, assim, a comunicação entre os dois processos.

4 O DIREITO À CIDADE COMO TEMA/PREOCUPAÇÃO CRUCIAL

A discussão de aspectos relativos ao direito à cidade iniciou-se em 1992. Naquele momento, partiu-se da preocupação em relação a uma agenda urbana e aos direitos humanos, tendo como exemplo o Fórum Nacional de Reforma Urbana. No contexto dessa discussão, houve persistente tensão entre agenda ambiental e agenda urbana, decorrente de falta de clareza de como esta última se inseriria na dimensão ambiental. Uma primeira ação no sentido dessa inserção, ocorrida por ocasião da Agenda 21, constitui-se de uma tenda urbana por iniciativa da sociedade civil, que produziu um tratado oficial voltado para cidades, vilas e povoados justos, democráticos e sustentáveis.

Em 1996, em Istambul, reforçou-se a defesa dos direitos humanos, com foco principal no direito à moradia, que logrou sucesso no reconhecimento desse aspecto no âmbito da Habitat II. O destaque foi para a atuação brasileira, em especial para o trabalho da embaixadora Marcela Nicodemus, que liderou a negociação. Outro aspecto importante foi o reconhecimento da importância dos governos locais.

A *Carta Mundial do Direito à Cidade* (2000-2005) foi um documento importante na discussão dos temas nos mais diversos fóruns mundiais para a promoção do debate. O compromisso do Brasil com esse pleito implicou a internalização da temática no âmbito da própria esfera administrativa brasileira e em seu regramento jurídico, a exemplo do Estatuto das Cidades. Em seguida, o amadurecimento e a expansão das iniciativas para um trabalho mais organizado e consistente levaram à organização da Plataforma Global pelo Direito à Cidade.[1]

A já referida tensão em relação ao recorte territorial sugerido na opção pelo termo agenda urbana trouxe questionamentos importantes na discussão e compreensão da questão do direito à cidade. Esses questionamentos foram cruciais e demandaram reflexões mais detidas sobre o tema, tais como: direito à cidade significa o quê? O direito de quem mora nas cidades? As pessoas precisam morar nas cidades para ter determinados direitos? A estratégia para fazer prosperar o enfoque foi o argumento de que o tema abrangeria todos os assentamentos humanos, de forma que, como já indicado, ele foi incorporado explicitamente no documento final da NAU.

No processo de discussão da NAU, o grupo relativamente pequeno de países que capitanearam o tema do direito à cidade incluiu Brasil, Argentina, Chile, Equador e México. A Conferência Regional da América Latina e Caribe, que não havia chegado a um consenso sobre um assunto, culminou com o reconhecimento de que alguns países admitiam o tema, estabelecendo um ponto para a negociação acerca da sua inserção. UE, Estados Unidos, Japão, China, Rússia – principais países desenvolvidos e em desenvolvimento – e a maior parte do

1. Disponível em: <http://www.righttothecityplatform.org.br/?lang=pt>.

G77 se posicionavam contra qualquer menção ao direito à cidade no documento da NAU. Esse posicionamento se dava em decorrência do entendimento de que essa referência, num documento multilateral, abriria um antecedente com possíveis desdobramentos legais e direitos universais. A determinação do Brasil em impulsionar o tema foi fundamentada na compreensão de que o seu reconhecimento só poderia ser alcançado se fosse mantida uma recorrente e incômoda menção ao assunto. A persistência e paciência lograram sucesso: fechou-se o documento com referência ao direito à cidade, de forma análoga àquela feita no âmbito da Conferência Regional da América Latina e Caribe: "we note the efforts of some national and local governments to enshrine this vision, referred to as 'right to the city', in their legislation, political declarations and charters" (United Nations, 2017, p. 3).

Um ponto crucial nesse processo de discussão foi o trabalho de esclarecimento sobre o conceito de direito à cidade, sobre o qual há muita dificuldade em se responder de forma clara, precisa e operacionalmente relevante. Essa dificuldade de tornar claro esse conceito prejudicava o avanço da discussão, pois os países não conseguiam perceber seus contornos e implicações. Inclusive, cabe comentar que, mesmo em âmbito acadêmico, essa imprecisão mostra-se recorrentemente desconcertante.

Assim, como forma de esclarecer o seu significado, para fazer avançar a discussão da NAU, a Plataforma Global pelo Direito à Cidade, com o suporte de Eva Garcia Chueca, do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, produziu o documento *What's the Right to the City* (Global Platform for the Right to the City, 2016). Nele, tentou-se colocar de forma mais objetiva a extensão desse conceito, tendo como linha principal a ideia de se tratar de direitos humanos coletivos e difusos já reconhecidos em acordos internacionais.

O documento define que "o direito à cidade é um direito de todos os habitantes, presentes e futuros, de usar, ocupar, produzir cidades justas, inclusivas e sustentáveis, definidas como um bem essencial para uma vida plena e decente" (Global Platform for the Right to the City, 2016, p. 2, tradução nossa), e estabelece uma matriz de relacionamento, especificando, por exemplo, pilares e componentes. Os pilares são: distribuição de recursos espacialmente justa, atuação política e diversidade socioeconômica. Os componentes, por sua vez, referem-se à cidade com economias inclusivas, diversidade cultural, qualidade do espaço público, melhoria da participação política, igualdade de gênero, cidadania, livre de discriminação e sustentável (figura 2). Com isso, foi possível mitigar as resistências pela aproximação do conceito do direito à cidade ao lema Cidade para Todos, defendida por significativo bloco de países participantes da conferência.

FIGURA 2
Definição e matriz do direito à cidade

Fonte: Global Platform for the Right to the City (2016).

Outro ponto importante é que a inclusão do direito à cidade na NAU estabelece, de forma inédita, uma base territorial para esses direitos humanos difusos e coletivos. Persistem, entretanto, desafios de implementação associados a isso, começando pela articulação e atuação dos diferentes níveis de governo, cuja complexidade em âmbito internacional é explorada na palestra de Rupak Chattopadhyay.

5 DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA NAU NO BRASIL

Apesar dos avanços e do sucesso obtidos no processo de negociação da NAU, não basta apenas uma carta de intenções sem efetivos mecanismos para realização dos compromissos assumidos: é preciso haver instrumentos de monitoramento relevantes e viáveis para acompanhamento da implantação das políticas públicas. Esse primeiro passo foi concretizado no estabelecimento de um processo de seguimento para a Agenda Urbana.

Sobre a questão da implementação das políticas urbanas no Brasil, destaca-se a complexidade e adversidade do contexto regulatório nacional, e a necessidade de um efetivo pacto federativo, envolvendo os três poderes, para o alcance dessa implementação. No Brasil, no que concerne a essas políticas, apenas três em dez projetos acabam sendo levados à execução. Nesse contexto, a articulação dos diferentes

atores é aspecto crucial. Na teoria, temos, por exemplo, Matus (1984; 1993) e Hall (1981) como pensadores que destacaram, há mais de duas décadas, a importância da articulação dos atores para a eficácia do plano. No âmbito nacional, os novos institutos, principalmente no tópico da regularização fundiária, carecem de pactuação com o Conselho Nacional de Justiça e com o Supremo Tribunal Federal para vencer as adversidades e os passivos existentes. A cooperação, colaboração e confiança entre as instituições também entram aqui como tônica de condução das questões envolvendo a implementação das ações.

Se, por um lado, a articulação de atores faz-se necessária, por outro, o fortalecimento institucional é um aspecto a ser abordado como algo fundamental na implantação da política urbana. É evidente a necessidade de capacitação e habilidade para articulação dos instrumentos existentes nos marcos normativos hoje disponíveis para a gestão urbana, e sobre essa compreensão parece haver significativa convergência.

Integração é uma palavra-chave, seja ela: *i)* de instrumentos, para que seja possível desenvolver alternativas viáveis para diferentes contextos e realidades urbanos; *ii)* de setores (transporte, habitação, saneamento, desenvolvimento econômico, saúde etc.), para compreender de forma efetiva a complexidade e os inter-relacionamentos das diferentes questões urbanas na formulação de propostas consistentes e viáveis; *iii)* entre política e território, pois é sobre essa dimensão que os processos sociais se estruturam, se realizam e se transformam; e *iv)* de atores (públicos e privados), exigida para a realização das políticas, através da adequada repartição de poderes e responsabilidades.

O direito à moradia digna é também um desafio persistente na Agenda Urbana. A preocupação com esse tema tem logrado avanços, principalmente no que se refere à associação à propriedade como linha garantidora desse direito. Contudo, faz-se imprescindível a ponderação acerca da necessidade de ampliação dos avanços sobre a política habitacional por outras linhas, a exemplo do aluguel social. Essa reflexão vem ao encontro da questão da subutilização de imóveis urbanos e da relação entre demanda *versus* estoques daqueles desocupados aptos à utilização para fins residenciais. Há, também, estudos indicando uma mudança de comportamento da demanda habitacional, oscilando entre propriedade e direito de uso (aluguel) (Aramburu, 2015).

Os diferentes perfis de municípios trazem outros desafios. Há, por exemplo, posições críticas em relação à adequação dos instrumentos do Estatuto das Cidades, que levam a questionar a sua viabilidade e coerência, principalmente em pequenas cidades, que compreendem a maior parte dos municípios brasileiros. Isso exige reflexão mais profunda sobre instrumentos eficazes para a implementação e viabilização da Agenda Urbana nas pequenas cidades.

Finalmente, a oportunidade está lançada com a proximidade de mais um momento de decisão política com as eleições de 2018. Até o momento, pouco dos problemas urbanos tem sido reforçado e afirmado no âmbito de possíveis programas de governo e/ou plataformas políticas, e a NAU está sendo escassamente transportada para o discurso da propaganda política. Entretanto, esse é o momento de construção dessas plataformas, e a efetiva incorporação das preocupações e questões urbanas depende da ação e do posicionamento dos diferentes atores urbanos.

REFERÊNCIAS

ARAMBURU, M. Rental as a taste of freedom: the decline of home ownership amongst working-class youth in Spain during times of crisis. **Journal of Urban and Regional Research**, v. 39, n. 6, p. 1172-1190, 2015.

GLOBAL PLATFORM FOR THE RIGHT TO THE CITY. **What's the right to the city?** [s.l.]: Global Platform for the Right to the City, 2016. Disponível em: <http://www.righttothecityplatform.org.br/download/publicacoes/what-R2C_digital-1.pdf>.

HALL, P. **Great planning disasters**. California: University of California Press, 1981.

MATUS, C. **Política y plan**. Caracas: IVEPLAN, 1984.

_____. **Política, planejamento e governo**. Brasília: Ipea, 1993. t. 1.

UNITED NATIONS. General Assembly. **The New Urban Agenda**. [s.l.]: United Nations, 2017. Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/New-Urban-Agenda-GA-Adopted-68th-Plenary-N1646655-E.pdf>.

PARTE III – Conferência de Encerramento: A Conferência Habitat III e o Papel da Nova Agenda Urbana no Desenvolvimento de Cidades e Comunidades Sustentáveis na América Latina (ODS 11)

CAPÍTULO 6

REFLEXÕES PARA O PÓS-QUITO

Ricardo Jordán

Gostaria de apontar duas coisas: primeiro, vou me concentrar no âmbito regional, e não no nacional; segundo, terei como perspectiva o futuro, porque Quito realmente se acabou, no sentido da discussão que foi ratificada pelo documento final na conferência. Finalmente, o que importa é o pós-Quito. O processo de preparação durou aproximadamente de três a quatro anos. Agora, quero me referir aos compromissos que serão adotados e no que eles significam, no sentido do que todos terão que fazer, e isto é um assunto que envolve muitos atores comprometidos com os desdobramentos da conferência.

Devido ao pouco tempo, não vou me aprofundar muito nos temas e farei uma abordagem por tópicos. Primeiro, falarei da importância da Agenda Urbana e, aqui, quero me deter para a questão da transição urbana e a situação dos países da América Latina e do Caribe. Depois, tratarei dos temas econômico, social e ambiental, ou seja, os três pilares do que chamamos de sustentabilidade. Toda essa discussão está acompanhada pelas questões da governança, ou governabilidade, e das formas institucionais que devem ser adotadas para justamente organizar e implantar essa Nova Agenda Urbana. O último ponto, e que eu pessoalmente acho mais importante, é a elaboração de um plano de ação regional para América Latina e Caribe.

Voltando um pouco na história, o Habitat II convidou o mundo a discutir em Istambul o tema urbano. Nesse sentindo, foi importante o que se organizou institucionalmente a partir dessa reunião. Agora, são preparados três tipos de documentos distintos para subsidiarem a conferência: um global, cinco regionais e, por fim, os nacionais. Participei, aqui no Brasil, em 2012, do início das discussões, comandadas pelo Ipea e com a participação de vários outros atores. Em Nova Iorque, em 2014, aconteceu a primeira reunião preparatória (*preparatory committee* – PrepCom), das três previstas, que ficou a cargo das cinco comissões econômicas que representam cada região do mundo; além de contar com as oficinas regionais do Habitat que preparam os informes. Olhando para o Habitat II, a única que levou o documento regional foi América Latina e Caribe; as outras regiões não o

formularam, e agora todas as cinco tem seus documentos. Temos que dizer que a América Latina e Caribe estiveram à frente.

O que vou apresentar aqui, muito rapidamente, são mensagens-chave desse informe regional, que foi preparado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), na oficina do Rio de Janeiro, conjuntamente com o que considero as cinco principais famílias de atores: os ministérios, os governos locais, os atores privados, as organizações não governamentais (ONGs) e a academia.

A respeito do informe, uma primeira discussão tratou da tese que considera a urbanização fonte de desenvolvimento e prosperidade. De alguma maneira, os informes regionais teriam que demonstrar quantitativamente que essa tese estava correta. Outro ponto tratado foi a política urbana como mecanismo para enfrentar o problema da mudança climática. Além disso, tratamos de um tema que não estava no Habitat II, mas que apareceu agora: a urbanização como fator de facilitação da integração social, ou seja, como ferramenta de inclusão. Por fim, outra preocupação muito importante foi, para além do diagnóstico, a questão de como fazer. Nesse sentido, consideramos basicamente três fatores: o planejamento, as normas urbanas e a governança, e a questão do financiamento considerando o papel dos diferentes níveis federativos.

Tratamos da Agenda Urbana sustentável como fundamental para o desenvolvimento dos países, especialmente para América Latina e Caribe, o continente em desenvolvimento mais urbano do planeta. Alguns recordam que, no século passado, a urbanização era um assunto importante e explosivo, em que muito se indagava: quando irá terminar o processo de urbanização, especialmente na América Latina? E ele terminou por volta de 2010, quando os últimos censos apontaram que a América Latina chegou a 79% da população vivendo em lugares urbanos. Países como Chile, Argentina e Uruguai praticamente terminaram seu processo de urbanização, pois os enormes movimentos de migrações das populações do campo para a cidade, sobretudo para ampliação do setor industrial, na prática, acabaram. É importante dizer, contudo, que é um continente muito diverso.

Essa foi a perspectiva populacional, em seguida vem a perspectiva econômica, e aqui darei um dado. Existe um documento da CEPAL com o Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) que ordena, de acordo com a geração de produto interno bruto (PIB), todos os países e as cidades sul-americanos. Qual a primeira economia da América Latina e Caribe em termos de geração de PIB? É o Brasil, a segunda, o México, e a terceira economia mais importante é a de São Paulo, ou seja, a economia de São Paulo é equivalente a três vezes o produto acumulado dos cinco países centro-americanos, e quatro vezes o PIB do Chile. Tendo em vista o peso econômico dessa grande cidade, demonstra-se que estamos em um momento importante do ponto de vista econômico da política urbana, no sentido da influência que ela exerce no desenvolvimento nacional.

Duas questões: uma está relacionada à transição urbana, ao fim de uma fase e começo de outra. Os problemas quantitativos do desenvolvimento urbano são parte da política, mas o qualitativo, ou seja, a questão do acesso a serviços de qualidade, aparece como um grande tema. Tem-se educação, serviço de saneamento e água potável, mas a qualidade é muito distinta, o acesso é muito desigual, hoje o tema do acesso a serviços de qualidade aparece como um de muita importância, mais do que cinquenta anos atrás.

A segunda questão é a transição demográfica, as taxas de crescimento populacional estão caindo. Nos anos 1960, pensou-se que Santiago atingiria o tamanho de São Paulo, questionavam-se: o que vamos fazer quando chegarmos lá? E o resultado é que Santiago nunca chegará a esse tamanho. Estamos alcançando uma fase em que o mundo urbano está se consolidando, é claro que algumas cidades crescem mais que outras, as intermediárias estão crescendo rapidamente, e acabam crescendo mais em porcentagem que cidades consideradas grandes atualmente.

Estamos nesse momento de transição e temos que estar atentos a isso no que diz respeito às políticas urbanas. Alta concentração populacional, cidades intermediárias que crescem, externalidades negativas que aumentam, concentração do sistema de cidades com a conformação das grandes áreas metropolitanas, e aí o problema nem é tanto o tamanho, mas como se governa esse tamanho? Estes são pontos que serão trabalhados mais a fundo após o lançamento dos informes regionais. No que se refere ao tema da mancha urbana, da especificidade da ilha caribenha, quando se viaja para essa localidade, percebe-se uma mistura perfeita entre rural e urbano. Ali se instalaram políticas conhecidas como "rururbanas", que ao mesmo tempo tratam da produtividade do campo e da condição de vida na zona rural, que estão entrelaçadas com o tema urbano.

Uma terceira mensagem: há um novo padrão de produção, distribuição e consumo, a economia urbana é como a economia de todos, 99% do nosso tempo produzimos, distribuímos e consumimos bens e serviços, e então vocês podem perguntar: o que fazemos no 1% restante? Usamos para nos amarmos uns aos outros – é pouco, deveríamos usar mais tempo para nos solidarizarmos uns com os outros –, mas, tirando essa parte esotérica, religiosa, filosófica, e se nos concentramos na parte econômica, temos esse panorama. Portanto, nas áreas urbanas, tratamos de melhorar, e aqui me adianto ao tema da política pública, uma produção limpa, uma distribuição eficiente e um consumo responsável. O que se tira do informe regional para a nova política urbana, a Nova Agenda Urbana, para localidades ou países, tem que apontar justamente para essa direção.

Outro tópico que quero destacar é que, a partir do ponto de vista histórico, nós passamos da agricultura para a indústria, e da indústria para os serviços, e o PIB das cidades, exceto algumas como Monte Rey e São Paulo, não está concentrado

mais no setor industrial, mas no setor de serviços, considerando a formalidade e a informalidade. Em definitivo, temos mudado a estrutura produtiva, e os desafios estruturais persistem e, de alguma maneira, condicionam e contextualizam a política urbana. A persistência da informalidade, o importante tema das mulheres, o tema do desenvolvimento local inclusivo, são questões que estão dentro do informe. Devemos pensar nos instrumentos de captação da renda urbana: há muita renda nas áreas urbanas, sobretudo nas grandes áreas, mas a distribuição é bastante desigual.

Chegamos à questão social. Tivemos êxitos importantes em relação à diminuição da pobreza. A partir de algumas estatísticas regionais, constata-se que ela diminui, mas não podemos afirmar que de maneira importante, e não sabemos certamente qual será o impacto do ciclo recessivo de agora, porque muito do que se conseguiu foi pelo *boom* das *commodities*, antes de 2008 e 2009. Houve êxito na questão do *deficit* das moradias, e claro que existem diferenças nessa questão entre os países, mas considera-se que houve uma melhora quantitativa. Tem-se, no entanto, que melhorar a qualidade, pois há um *deficit* qualitativo. Há também a questão das taxas de criminalidade e violência, a relação entre violência e etnia, violência e cor, as cidades mais violentas do mundo são as cidades da América Latina.

Passamos à questão ambiental. Nesse sentido, temos que considerar as projeções demográficas. Por um lado, pode ser que não tenhamos um crescimento populacional como antes, mas, por outro, existe o ingresso de mais pessoas na economia, e isso impacta diretamente a questão ecológica, justamente pelo aumento do consumo, que pressiona o ecossistema e a geração de energia. O Chile passou de 5 mil da renda *per capita* há quinze anos para 25 mil atualmente. As cidades da Amazônia, das montanhas e das zonas costeiras – ou seja, a concentração populacional em uma região particular – passam pelo reconhecimento dessa diversidade de cidades, a isso se soma a questão da mudança climática. Há um objetivo desvirtuado em alguns pontos da América Latina, baseado na mitigação, no entanto, reconhecemos que temos que nos preocupar com o tema da adaptação. Essa preocupação nos leva a outra coisa importante, que é geração de infraestrutura ecoeficiente: nós temos um enorme *deficit* de infraestrutura e temos que construí-la em condições *eco-friendly*.

No que concerne o direito à cidade, cidade para todos, se olharmos para a questão econômica, a cidade é um macrobem público, e na economia, todos sabem, existem os bens privados e os públicos. Essa virada holística que alguns querem é que a cidade se torne um macrobem público e que, portanto, os estados e governos sejam os encarregados de que esse bem seja acessível a todos, sendo produzido permanentemente com acesso igualitário e universal. Colocamos no documento essa ideia e alguns a receberam com ceticismo. Se pegarmos como exemplo a década perdida, os anos 1990, a gestão tornou-se cada vez mais privada: polícia, educação, saúde, comércio e consumo privado. Isso é um tema que se relaciona com o Estado

do ponto de vista da gestão dos bens públicos, e existem muitos deles, mas cada vez com menos recursos. Interessante essa relação entre direito à cidade e deveres: tem que acontecer uma mistura fina entre esses dois aspectos. Insisto na ideia da cidade como macrobem público, no sentido de revisar o marco institucional e a legislação urbana, que são pilares fortes da agenda, a grande política nacional urbana. O Brasil é o único país da América Latina que tem um Ministério das Cidades, todo os outros tratam da moradia e do urbanismo, moradia com fonte Calibri 24 e urbanismo com fonte 8. O Brasil, nesse sentido, pode ser referência no que diz respeito à reforma urbana institucional e legislativa.

Finalmente, o mais importante é a questão do Plano de Ação Regional. América Latina e Caribe foi a única região que conseguiu preparar esse plano, realizado cinco anos após Istambul, na reunião mundial chamada Istambul +5. Nesse sentido, pode-se pensar em Quito +5, uma reunião pode firmar acordos e amostras de implementação da Agenda Urbana. Primeiro, portanto, tem-se que entender a importância de um Plano de Ação Regional; segundo, qual metodologia deve ser adotada nesse plano. Estamos pensando em estruturar juntamente com as cinco famílias de atores uma segunda conferência das cidades para o lançamento de um Plano de Ação Regional em maio de 2017, em que serão levadas propostas de conteúdo, que estão sendo discutidas agora, e como devemos montar esse plano, e posteriormente, como implementá-lo.

Quero terminar simplesmente recordando que temos dois compromissos importantes. Brasil e Chile assinaram a Agenda 2030, ou seja, o compromisso da mudança climática, em novembro de 2015, em Paris. A Agenda 2030 tem indicadores e objetivos, já a Agenda Urbana não tem indicadores, diria que tem uma noção de objetivos, mas nada como a Agenda 2030, que tem metas muito específicas. Então, o que vai se suceder após Quito é justamente a formação de uma Nova Agenda Urbana que tenha metas, objetivos e compromissos, e que poderiam ser firmados nessa conferência das cidades. É importante que a agenda conflua com essas outras agendas, não podemos ter horizontes diferentes, tem que haver convergência. Essa declaração tem que ter algo que não teve no Habitat II, que são os meios de implementação. Temos que discutir como implementar a Agenda Urbana, e definir quais os mecanismos para isso.

APÊNDICE A

BUILDING NATIONAL URBAN POLICIES: CHALLENGES AND APPROACHES[1]

Rupak Chattopadhyay

It is always a pleasure to be in Brasilia and among friends. The weather here has been beautiful and what can be more pleasurable than to talk about a subject that I feel so passionately about? I am grateful to Ipea for the invitation and to SAF for a long collaboration allowing us to exchange knowledge and best practices on a range of federalism issues. Brazil has long been at the cutting edge of innovation in the sphere of institutional relations between local and national governments. And in this seminar I have little to contribute on what you already know about your country and developments in the region. I will therefore offer some glimpses into what is going on elsewhere, particularly in the older more developed federations. In countries such as Brazil, Mexico and India the constitutional recognition of local government makes it possible for national governments to get involved. However, there are real challenges in some of the world's older federations, where local government in general is the responsibility of the states or provinces. This has had implications for how they have had to deal with the challenges of urban government.

The growth and expansion of metropolitan regions is an increasing phenomenon of the 21st century. It is projected that the majority of the world's 8 billion people will live in cities and that by 2025, 85% of the urban population will be in developing countries. This entails migration on a scale previously seen only during the industrial revolution and that based on a much smaller population base. The 13 mega-cities of today (that is with a population of over 10 million) will increase in the next 15 years to 26 and of these 22 will be in developing countries, 18 of them in Asia.

Not surprisingly, the 21st century has seen a renewed interest internationally in national urban policies. As we move towards preparation for Habitat III, more

1. Este texto é a versão original em inglês da fala proferida por Rupak Chattopadhyay na conferência de abertura do seminário que deu origem a este livro. A tradução encontra-se na primeira parte do *e-book* com o título *Construindo políticas urbanas nacionais: desafios e abordagens*.

federations are trying to move beyond the narrow binary of centre-state relations to take a more comprehensive view of urban policy.

UN-Habitat defines a national urban policy as "a coherent set of decisions derived through a deliberate government-led process of coordinating and rallying various actors for a common vision and goal that will promote more transformative, productive, inclusive and resilient urban development for the long term".

However, there are other definitions for national urban policy. It could mean a combination of political will and technical capacity to coordinate decisions at a municipal level. Or it could refer to an approach that ensures national priorities are consistent with the needs of cities and that national resources are invested in cities. In this paper, the focus is on policies that deal with the wider city or metropolitan economy rather than those that deal with individual neighbourhoods.

Urban and metropolitan regions are important from a policy perspective, and not just because in the coming decades more people will live there. Cities smatter because they are usually the engines of national economies and of the global economy. For example the City of Toronto with 7% of Canada's population produces about 11% of national output; Mumbai with 1,1 % of India's population produces about 5% national output. A recently published McKinsey (2011) report looked at 600 cities and found that in 2007, these cities housed 22% of the world's population but produced 52% of global output. In 2025 these same cities are expected to house 25% of world's population and contribute 60% of global output. In the new global "knowledge-based economy", innovation is the key to prosperity and most innovation occurs in large cities and metropolitan areas: prosperity comes from the ability of large cities to produce new thinking (Slack, Bourne and Gertler, 2003). They also act as a magnets for economic migrants, both internal migration as well as trans-border immigration. Within the context of federal systems, metropolitan regions often have larger, more diversified economies than many constituent units (provinces/states).

Metropolitan regions are also important from a policy perspective because of the negative externalities that they give rise to. Cities in the developed and developing world are major contributors to environmental damage – from global warming to pollution. Metropolitan areas demonstrate the growing extent of urban poverty, social polarization, and social exclusion. Shanty towns in the developing world, immigrant ghettos in developed world are examples of this polarization. Within metropolitan areas, the central city usually serves as a regional hub for people from adjacent communities who come to work and use public services that are not available in their own communities, with resulting impacts on the quality of life in a city (e.g., water pollution, traffic, crowding of hospitals and public schools, and crime rates). Appropriate governance structures and financing

systems are required to redress two major challenges that impact the "livability" and therefore the productivity of metropolitan areas for the future. The first issue has to do with maintaining a good quality of life, which in large measure had to do with investment in infrastructure both human and physical. The second challenge is that of building "inclusive" cities in a socio-economic sense such that cities remain centers of innovation rather than becoming centers of conflict.

Despite their growing significance metropolitan regions face significant hurdles in realizing their full potential due to constraints imposed by the legal and constitutional architecture in most federal as well as no-federal multi-level systems. More precisely, in most countries no distinction is made between how urban and rural local governments are treated with respect to powers and responsibilities. This flies in the face of the reality that confronts us. In socio-economic terms, metros have a higher concentration of population and a population that is more heterogeneous in terms of social and economic circumstances (Sterna and Cameron, 2005). In fiscal policy terms, large cities and metropolitan areas could have greater fiscal autonomy than other urban or rural areas, both in terms of greater responsibility for local services and greater ability to levy their own taxes and collect their own revenues (Bird, 1984).

The major structural constraints confronting metropolitan areas include the lack of necessary governing structures and fiscal powers. Since the political boundaries of local authorities are usually not coterminous with the functional and economic structure of a metropolitan area, integrated planning and coordination of services is often a challenge. For example the Rio de Janeiro metropolitan region comprises of seventeen municipalities; whereas metropolitan Sydney comprises 66 local governments. Insufficient powers, particularly taxing powers, hamstrung metropolitan governments for the tasks at hand expected to them. In recent years there has been a trend for higher order governments add to unfunded mandates.

As noted, federalism adds a further layer of complexity to the governance of metropolitan regions, since they are often seen as competitors by states or provinces. For example, the city of Toronto alone has more people than nine of thirteen provinces and territories in Canada; with the metropolitan area included only the provinces of Quebec and Ontario are home to more people than Toronto. Quite apart from demographic and economic disparities between metropolitan areas and constituent units in federations, metropolitan areas often economically and culturally dominate their home provinces. For example, Rio de Janeiro generates 85% of the state and is home to 76% of the population; the Greater Toronto Area accounts for 50% of the province's economy and has 40% of the population; metropolitan Sydney accounts for 65% of NSW's economy etc. This is well illustrated by recent Olympics sites: the world knew about Rio as city not

state; about Barcelona, but not that it was in Catalonia; of Atlanta, but not of Georgia, of Sydney, but not of New South Wales. Finally, metropolitan regions often cross constituent unit boundaries in federations making the process of regional planning more complex. In India, the National Capital Region crosses four state boundaries, while the Chicago Metropolitan Statistical Area is now defined as the Chicago-Naperville-Joliet, sprawled across Illinois, Wisconsin and Indiana.

In the face of continued growth and to remain globally competitive, urban areas are faced with an ever expanding demand for services, pressures on existing infrastructure and pressures resulting from migration. Dealing with these challenges is partially a function funds, but also turns on the issue of governance reforms. In many countries both developing and developed, neither municipal nor state/provincial governments have the capacity to invest in urban renewal or investment in infrastructure. Therefore municipal-federal linkages become necessary, but are unconstitutional in most countries. While this has been the case in countries like Australia, India, South Africa and United States, direct national allocation to municipalities is rare in Canada. Federations where constituent units are fiscally strong resist this.

In the era where metropolitan cities matter in the life nations as engines of economic growth and development, they need to be accommodated in state structures and be enabled for the task at hand. Countries with federal dispensations, it may be argued, may be well placed to effect this new configuration.

A recent report by the Institute on Municipal Governance (IMFG) at the University of Toronto says that Canadian cities are home to 81% of the country's population and are important drivers of economic prosperity, but municipalities are not officially recognized in the Constitution. Indeed, Canada's cities are "creatures of the provinces", meaning that they can be formed, dissolved, amalgamated, or otherwise altered and their powers expanded or restricted only by provincial governments. Municipalities are responsible for providing services, including public transit, recreation facilities, drinking water treatment, sewage infrastructure, policing, and fire protection. Canadian cities receive only a small fraction of their revenue from federal transfers. For example, in 2014, the share of the federal budget transferred to municipalities in Ontario, British Columbia, and Alberta was about 1%. The Federation of Canadian Municipalities (FCM) calculates that municipalities collect $ 0,10 of every dollar paid in taxes in Canada. Cities face elastic demands for services with inelastic tax bases. Cities and urban issues featured prominently in the 2015 federal campaign. Leading up to the federal election in 2015, Cities for People in partnership with Citizens Academy and Evergreen CityWorks99 hosted roundtable discussions across Canada to engage political parties in the creation of a national policy for cities. We can see that this

had had some impact in the policies of the new federal government in Canada, but we are some distance away from creating a more institutionalized mode of interaction between ALL levels of government.

Other countries have national urban policies that take a more integrated approach to urban development, while paying attention to the gravity of the issues at stake in global cities. Of the older federations, Germany and Switzerland has taken possibly the most integrated approach.

In Germany's federal system, urban policy is firmly in the hands of state governments. Nevertheless the German constitution's direction that all levels of government should have access to resources needed to carry out responsibilities has opened the door to informal cooperation. In light of the 2007 Leipzig Charter on Sustainable European Cities, an agreement formalized an integrated approach to urban development through the formation of a national urban development policy. The policy focuses on experimental initiatives to improve competitiveness and manage the physical and social consequences of industrial decline and depopulation by repositioning cities and city-regions to attract public and private funding. On the one hand, the major economic centres are being flooded with economic migrants and refugees, while on the other major urban areas of eastern Germany are facing rapid population declines. The German approach focuses on getting citizens involved in their city, creating opportunities for collaboration and improving social cohesion, promoting innovation and economic development, combatting climate change, protecting the environment, and incorporating urban development in a city-regional context.

The Federal Ministry of Transport, Building, and Urban Affairs oversees the development and dissemination of good practice in urban development and projects to promote new ideas. Projects must be innovative and exemplary, and draw on partnerships involving a range of people and disciplines. To date over a hundred pilot projects have been implemented through the national urban development policy. Major initiatives have focused on strengthening inner-city development, supporting thinly populated rural regions, and fostering energy conservation in the building sector. Increasingly with the migrant crisis in Germany over the last year and a half, the federal government has been a crucial partner in resourcing and supporting the major urban centres across the country. There are now two diametrically opposed challenges that German cities have to cope with.

Switzerland despite its tradition of fiercely independent cantons has been a pioneer in creating forms for cooperation between the three spheres of government. Two third of the Swiss population live in city regions According to the Federal Statistical Office, there are fifty agglomerations and five metropolitan regions in Switzerland. The term "agglomeration" refers to a coherent area with at least 20

thousand inhabitants. Agglomerations consist of a core city and municipalities that are connected to this core city. Metropolitan areas are larger urban areas and consist of more than one agglomeration. Despite the demographic and economic relevance of agglomerations and metropolitan areas in Switzerland, city-regions do not have an independent position in the Swiss federal system Swiss urban areas are functional spaces. They have continued to extend over and across institutional boundaries. Since there has been no significant territorial reorganization since the 1930s nor any prospect, metropolitan areas in Switzerland are characterized by high governmental fragmentation.

Consequently, the Tripartite Agglomeration Conference (TAK) was founded in 2001 by the federal government, the Cantonal Government Conference (KdK), the Swiss Municipalities Association (SGV) and the Swiss Cities Association (SSV). The TAK's aim is to make sure that the state, cantons, cities and municipalities work together more closely and develop a common agglomeration policy. As well as keeping all parties informed, the TAK aims to strengthen collaboration within agglomerations and tackle concrete agglomeration problems head on, delivering recommendations to the state, cantons, cities and municipalities. Even though it lacks enforcement capacity, the conference provides an important platform for coordination. The TAK meets at least twice a year, with working groups being formed to deal with topics and external experts involved. The board and the office are run by the KdK.

If one looks at Australian political geography one understands the importance of cities in that country. While like other developed federations local government is a creature of the state, one finds that the states themselves are usually an amalgamation of one major urban agglomeration and its sparsely populated hinterland. Not surprisingly, Australia is one of the most urbanized countries in the world. Furthermore, given the fragmented nature of urban areas in the country (Queensland is an exception) state government spend an inordinate amount of time worrying about urban issues. Also, interestingly enough, COAG reinforces linkages between the different spheres of government by providing representation to the Australian Local Government Association.

The Better Cities Program 1991 focused on "improving urban development processes and the quality of urban life" including neighbourhood renewal, public transport improvements, and the redevelopment of underutilized land. The federal government, states, and territories agreed to contribute cash, land, facilities, and infrastructure investments to cities, introducing a partnership approach among all levels of government in planning and program delivery.

But, federal interest in cities has fluctuated over successive Australian governments. And most of the engagement has been by way of infrastructure

renewal programs such that the Rudd government established a Major Cities Unit within Infrastructure Australia. A new urban policy in Australia, Our Cities, Our Future, was approved in 2011 by the Gillard government in response to challenges in its major cities, including high housing costs, rising fuel costs, urban sprawl, infrastructure and transportation problems, road congestion, uneven access to jobs, and degradation of the natural environment. Based on four pillars – productivity, sustainability, livability, and governance – it emphasized better coordination among all tiers of government and institutional alignment across key departments and agencies. The policy sought to establish a clear rationale for an interest in cities and to use federal arrangements to apply this policy. The role of infrastructure was particularly highlighted, including the shift to infrastructure-based federal interventions in cities. During this era, efforts were made to embed urban priorities, especially infrastructure, in a wide array of institutions rather than a single agency or a program within an agency. Although a change in government in 2013 ended the policy, the ascendency of Turnbull led to a revival of interest in national urban policy. A federal Minister for Cities and the Built Environment was appointed and soon thereafter the federal government launched a Smart Cities Plan.

I hope that I have been able, over the course of the last 20 minutes, to illustrate some of the recent trends in the older more developed federations. While none of them recognize local government as a constitutional order, economic and demographic trends are increasingly driving these countries to devise mechanism for coordination at all levels of government. Clearly, continued economic growth, quality of life considerations and sustainability has forced leaders around the world to making national urban policies for sustainable urban development a priority. The challenge (or opportunity) is to find mechanisms and process that allow for this coordination within the institutional constraints that leaders often find themselves.

Thank you!

APÊNDICE B

AS CIDADES SEGURAS COMO CIDADES-TÚMULO: UMA REFLEXÃO SOBRE A EXPERIÊNCIA NEGRA E O DESEJO POR SEGURANÇA

Antonio Teixeira Lima Júnior

Circular pelas ruas de uma cidade pode parecer trivial para certos grupos sociais, o estabelecimento de uma relação de posse que faz do espaço público o prolongamento monopólico de formas privadas de apropriação e controle de coisas, pessoas e bens. Para outros segmentos, inscritos nas zonas mais vulneráveis da vida social, transitar inadvertidamente pelo espaço pode significar um encontro inesperado com a abjeção, com as estereotipias inscritas no olhar de quem receia o que percebe como não semelhante.

Este estranhamento pode amplificar a possibilidade do encontro democrático com o diverso; pode também, contudo, elevar o grau de exposição destes corpos estranhados às formas múltiplas de controle social que, em casos extremos, maximiza as possibilidades de uma morte violenta e precoce.

A realização concreta do direito à segurança pode significar, portanto, a elevação exponencial da própria insegurança, fazendo o pêndulo se inclinar em determinada direção ou outra a depender do poder daqueles que a demandam e das nossas disposições afetivas em relação ao estranhamento.

Costumamos fazer uso de diferentes estratégias para satisfazer esse desejo. Construímos vínculos seguros por meio de relações solidárias entre vizinhos, no contexto familiar, no trabalho, ou mesmo pela capacidade de ocupar a rua e fazer dela uma "topia" de encontros possíveis. Constrói-se segurança por demandas direcionadas ao Estado que, em regra, responde com a capacidade de utilizar meios violentos de resolver conflitos; constrói-se segurança por articulações complexas entre segregação, expulsões, remoções e processos de gentrificação, que integram grande parte das políticas urbanas na atualidade; também se realiza segurança por meio de enclaves fortificados que servem para preservar uma comunidade de iguais na sua capacidade de consumir, afastando o outro que provoca incômodo (Dunker, 2015). Em resumo, a maior parte das formas pelas quais costumamos realizar o desejo por segurança é, em si, uma forma violenta de realização de um "direito" contra a presença de sujeitos (por motivos e razões diversas) considerados indesejáveis.

Sugiro, porém, que pensemos em algumas hipóteses para adentrar nas camadas mais densas do desejo por segurança. Isto ocorreria se, por exemplo, moradores

de uma favela resolvessem erguer suas próprias grades e instalassem câmeras para, entre outros motivos, garantirem alguma segurança para si, nos mesmos moldes dos condomínios de classe média? E o que ocorreria se, além disso, esta proteção desejada tivesse como objetivo prioritário os constantes abusos policiais que costumam tomá-los como alvo?

Este caso,[1] aparentemente fictício, ocorreu na favela do Jacarezinho, segunda maior do estado do Rio de Janeiro. Em junho de 2001, integrantes da associação de moradores resolveram seguir a onda que tomou conta das cidades brasileiras desde os anos 1970, transformando a favela num condomínio, com suas regras e mecanismos autônomos de organização. A diferença, contudo, é que o outro que se queria afastar era a polícia e seus abusos, alterando a posição que reserva à favela o lugar de objeto fragmentado de desconfiança para o território organizado que desconfia.

Tão logo a medida "inusitada" surgiu, a notícia espalhou-se como rastilho de pólvora, carreando consigo todas as representações sociais que a favela desperta no imaginário social, pouco importando a coloração ideológica dos que reagiram. A reação da imprensa do eixo Rio-São Paulo e as posições negativas das representações políticas, à direita e à esquerda, àquela iniciativa, extravasaram preconceitos e estereotipias. Estas, integrando os idiomas públicos das cidades, conectam, de forma indissolúvel, comunidades negras e pobres à violência, ao crime e às drogas, colorindo o terror paranoico da imaginação branca que circula socialmente (Vargas, 2005).

Não seria, certamente, a primeira vez que reações como essas ocorreriam no Brasil, bastando lembrar do pânico moral criado em torno dos "rolezinhos",[2] um encontro de jovens, em sua maioria negros e periféricos, que exerciam o direito de circular e se divertir em espaços de consumo. Sem cometer qualquer tipo de crime, jovens "rolezeiros" foram revistados, convidados a se retirar, impedidos de entrar e agredidos fisicamente por forças públicas e privadas de segurança. O pavor e o pânico que o ajuntamento de corpos estigmatizados provocou foram bem medidos pelo modo como a população de São Paulo,[3] em geral, reagiu a estes encontros, legitimando as respostas repressivas direcionadas a eles.

---

1. Este caso foi analisado em detalhes por João Costa Vargas, pesquisador que participou ativamente desta experiência ao lado da associação de moradores. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-77012005000100003>.

2. Entre dezembro de 2013 e janeiro de 2014, jovens, na sua maioria negros, de diversas cidades, organizaram encontros em *shopping centers*, dando a estes eventos, convocados via rede social, o nome de "rolezinhos". Embora não tenham cometido qualquer tipo de crime, em algumas cidades participantes foram detidos pela polícia, lojas foram fechadas e a justiça posteriormente acionada, deferindo liminares para proibir a realização destes encontros. Disponível em: <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2014/01/conheca-historia-dos-rolezinhos-em-sao-paulo.html>.

3. Pesquisa Datafolha realizada em janeiro de 2014 apontou que 82% dos paulistanos eram contra os "rolezinhos", 80% eram a favor das liminares obtidas pelos *shoppings* na justiça e 72% eram favoráveis à ação da Polícia Militar para impedi-los de acontecer. Informação disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2014/01/1401561-82-dos-paulistanos-sao-contra-rolezinho-diz-pesquisa-datafolha.shtml>.

Fatos como este são bons casos para se pensar em como o mero deslocamento de corpos enegrecidos pelo espaço social pode acionar reações que apontam para o modo como as presenças e as ausências são negociadas por indivíduos que têm o poder de decidir a quem pertence, concretamente, o direito à cidade. Portanto, ir e vir, neste aspecto, não é o exercício puro e simples da liberdade ou do direito de circular, mas o resultado da capacidade de negociar os usos possíveis do espaço numa estrutura urbana regulada por um sistema hierárquico que define comportamentos, práticas, sujeitos e grupos aceitáveis ou não (Neves, 1999).

Administrar a cidade vem se transformando paulatinamente na arte de construir e reforçar fronteiras, fazendo do espaço social um composto desarticulado de territórios que contêm, em seu interior, leis e regras morais, higiênicas e securitárias que dão conteúdo a uma forma administrada de vida entre muros (Dunker, 2016). Por meio da forma condominial de vida, tão comum nas grandes e médias cidades brasileiras, o desejo por segurança é retraduzido em perda de experiência, estranhamento e deslocalização, fazendo da cidade o espaço além-muro onde eu localizo o outro, cuja aparição desassemelhada borra a ideação de liberdade e ordem aperfeiçoada que o condomínio encerra em si mesmo (Dunker, 2016).

Num país de longevas tradições escravocratas, em que a relação entre negros e brancos fora mediada por uma relação ambígua de proximidade e distância, desejo e abjeção, as formas condominiais de vida reproduzem, em seu próprio interior, as "sobrevidas da escravidão". As formas arquitetônicas – bem representadas na presença dos elevadores sociais e de serviço ou no quarto de empregada posicionado ao lado da cozinha – refletem as práticas sociais segregadoras que transformam a ideação de uma comunidade racialmente integrada em um projeto impossível (Dunker, 2015). A versão brasileira de "convívio social", inserido nas formas condominiais de vida, declara cotidianamente aos "de fora", que adentram pelos poros dos condomínios, que as posições sociais precisam ser mantidas para que a ordem seja aperfeiçoada como síntese de uma inclusão excludente.

Nestes termos, pode-se dizer que as cidades fragmentadas, as fortificações nelas inseridas, inscrevem a segregação e a vigilância como princípios de segurança que regeram as socializações (im)possíveis entre as mônadas já inscritas em seu território oficial. Estaríamos, portanto, diante da conversão de formas urbanas em modalidades explícitas de violência e totalitarismo produzidos como concreção do desejo por segurança. Esta, quando convertida em preocupação primeira, altera profundamente os sentidos e as possibilidades de um espaço democrático ou da ideia de democracia propriamente dita.

Podemos, então, retornar as reações aos "rolezinhos" para enxergá-las como resposta fóbica à alteração de um padrão geral de sociabilidade inscrito não apenas na lógica segregadora intrínseca ao *shopping center*. Sugiro que estamos diante

de uma regra, mais ou menos informal, que supõe violento todo e qualquer tipo de movimento ascensional de segmentos subalternizados na medida em que seu deslocamento e apossamento de espaços sociais monopólicos borra as fronteiras físicas e simbólicas que conferem elevada resiliência às desigualdades raciais inscritas no espaço.

Esta circulação provoca medo e por isso revela quão violentas são as relações raciais no cotidiano. Por fim, estamos diante do receio de que esta violência sistêmica, produzida e reproduzida como processo de longa duração, seja respondida como vingança. O medo de uma radicalização negra, de um levante haitianista[4] representado imageticamente no linchamento e no arrastão, provas últimas de que um levante negro só pode ser imaginado como desenvolvimento de uma ontologia selvagem e violenta, concretamente encarnada em masculinidades negras. Assim, a demanda por segurança se transforma em afirmação cotidiana da soberania estatal, fundada em formas diversas de controle público e privado sobre corpos negros (Alves, 2016).

Dito de outro modo, a hipótese ameaçadora formulada por Wilson das Neves e Paulo César Pinheiro no clássico samba *O dia em que o morro descer e não for carnaval* integra o imaginário e a memória social de diversas cidades brasileiras, e a resposta a ela está fundida nas arquiteturas anti-indesejáveis, nas políticas de "revitalização urbana" que carreiam consigo uma nova forma de higienismo social, nas remoções, expulsões e nos cercamentos de morros, nas intervenções militares federais[5] e até mesmo nas aparentemente inofensivas políticas de transporte público.[6]

Atualmente é na figura do traficante que as elites urbanas e o aparato de segurança pública depositam as reminiscências dos antigos pesadelos associados à

4. A Revolução Haitiana ocupou, no imaginário e no medo socialmente reproduzido no fim do século XVIII, espaço semelhante ao ocupado por Cuba após a revolução de 1959 no imaginário político da América Latina (Soares e Gomes, 2002). Em Salvador, por exemplo, o ciclo de rebeliões negras que começa em 1798 e culmina com os malês em 1835 gerou uma das legislações mais repressivas que o país já experimentou. O poder público buscou, por meio do cruzamento da legislação escravista, da regulação dos usos do espaço urbano e da repressão aos conflitos sociais, controlar a rebeldia negra, manifesta não só nos levantes e greves, mas também na manutenção de ritos, línguas e costumes próprios. Isto permitiu que, durante todo o século XIX, o poder público restringisse as possibilidades de que uma territorialidade negra própria surgisse (Nascimento, 2014).

5. Os motivos que orientaram a mais recente intervenção federal na área da segurança pública no Rio de Janeiro são complexos e escapa ao objetivo deste texto considerá-los em minúcias. Contudo, entre os recursos utilizados midiaticamente para legitimar a intervenção, pode-se arrolar as imagens exaustivamente difundidas dos arrastões na zona sul do Rio de Janeiro durante o carnaval. O pânico moral gerado por essas imagens, compostas basicamente por homens negros roubando transeuntes, contribuiu para amplificar a sensação de insegurança na cidade. O apoio popular que se sucedeu permitiu que as razões outras da intervenção ficassem em segundo plano, reforçando na memória social da cidade a associação imaginária da violência aos corpos negros e a segurança pública como instrumento legítimo para a sua contenção.

6. Em 2015, em resposta aos arrastões que ocorriam nas praias da zona sul do Rio de Janeiro, a polícia foi orientada pelo governador do estado a retirar dos ônibus que saíam da zona norte para a zona sul todos os adolescentes que não houvessem pagado passagens e estivessem descalços, de bermuda e sem documento, conduzindo-os para a delegacia. Em uma das operações policiais, 112 jovens, sem qualquer flagrante delito, foram levados e impedidos de chegar à praia. Disponível em: <https://extra.globo.com/casos-de-policia/pezao-promete-voltar-recolher-menores-em-onibus-sem-flagrante-mas-autoridades-criticam-policia-17575728.html>.

raça.[7] Demonizado pela legislação sobre drogas brasileira (Lei nº 11343/2006), é sobre o traficante e as representações sociais a ele associadas que se destinará a face mais pesada da estrutura repressiva estatal, refletida, em última instância, nas estatísticas de morte e encarceramento. É a partir daqui que podemos compreender também como a realização da segurança se dará basicamente pela oferta institucionalizada de violência à população negra, transformada em suspeita pelo aparato policial.

O aparato policial costuma ocultar qualquer tipo de associação entre produção do sujeito suspeito e filtragem racial, remetendo à construção do "primeiro olhar" que suspeita ao tirocínio policial,[8] conjunto de impressões e signos coletados na experiência pessoal e no tempo de rua de cada agente (Sinhoretto *et al.*, 2014). A "fundada suspeita" costuma considerar, portanto, elementos empíricos, altamente subjetivos e pouco porosos ao controle externo. Entre os descritos em diferentes pesquisas sobre abordagem policial, aspectos como território de residência e/ou circulação, faixa etária, gênero, raça, bem como elementos socioculturais expressos nos modos de se vestir, andar e falar, associados em regra às culturas urbanas negras periféricas, são determinantes para a definição do sujeito suspeito[9] (Sinhoretto *et al.*, 2014; Duarte *et al.*, 2014).

Dada a imagem negativa e as tensões que os policiais carregam, eles performam os resultados práticos de sua atividade para obter reconhecimento público, fazendo do encarceramento de determinados sujeitos e da repressão a certos crimes a métrica de sua produtividade. A legitimação pública do trabalho de seleção que o sistema repressivo opera transforma, portanto, práticas ilegais em regras de conduta inscritas no código legal das corporações, fazendo da discriminação o cumprimento de uma ordem e da ordem, a execução de práticas seletivas negativas (Duarte *et al.*, 2014).

A independência entre o medo e o ato ou ameaça efetiva torna a violência, que se espraia sobre os tecidos urbanos, em elemento definidor da posição negra no contexto atual. Em outros termos, se o medo que sinto e os dispositivos de segurança que aciono para responder a ele são totalmente independentes de qualquer tipo de ato ou ameaça, é a própria existência do sujeito que me desassemelha que está em

7. Chaloulb (1988) nos mostra, no clássico texto *Medo branco de almas negras*, o Rio de Janeiro como cidade dividida – divisão essa sustentada por processos de subjetivação que opunham de um lado os que tinham medo e de outro uma gama variada de sujeitos tornados suspeitos. Numa escala mais ampliada, isso correspondeu ao desenvolvimento de uma cidade negra arredia, impura, desconhecida, dotada de racionalidades e movimentos próprios contra a qual se voltou a República, temerosa dos personagens perigosos que podiam conspirar ou construir movimentos insurrecionais (Chaloulb, 1988).

8. Alguns desses saberes são oriundos do trabalho repressivo operado nas ruas, de caráter eminentemente prático; outros são produzidos pelas gerências e pelo alto comando das polícias, inscritos nos manuais, nos relatórios institucionais, na estrutura de ensino atrelada às carreiras, possuindo caráter doutrinário (Sinhoretto *et al.*, 2014; Duarte *et al.*, 2014; Pinc, 2011).

9. Necessário destacar aqui que, no caso específico da legislação sobre drogas brasileiras, a discricionariedade é um atributo conferido ao sistema de justiça criminal pela própria Lei nº 11.343/2006. Na prática, o §2º do art. 28 da lei supracitada, ao mencionar como critérios para a distinção entre tráfico e consumo o local da apreensão, as circunstâncias pessoais do agente e os antecedentes, inscreve no coração da norma presunções preconceituosas, transformadas em indícios de tráfico. Em outros termos, a lei explicita e legaliza aquilo que já se fazia antes mesmo de sua vigência, assumindo que é o estigma que informa a conduta típica. Estes indícios, frise-se, servem sobretudo para aprisionar os pequenos comerciantes, os denominados aviões do tráfico, pois os grandes traficantes são enquadrados de forma pura e simples pela quantidade apreendida de drogas.

questão. Dito isto, a violência antinegra[10] inscrita nos indicadores de mortalidade nacionais é eminentemente gratuita e estrutural, pois é a sua presença pura e simples (Cerqueira *et al.*, 2018), acompanhada das representações simbólicas que este corpo carrega, que precisa ser debelada (Vargas, 2016).

Nas mais diversas camadas da vida social e da ação institucional, o racismo opera, portanto, convertendo parte expressiva da experiência negra nas cidades brasileiras em dor e trauma associados à morte precoce e à violência institucionalizada. Neste aspecto, sob a perspectiva racial, o desejo por segurança e o aparato bélico construído como resposta têm feito das cidades seguras autênticas "cidades-túmulo".[11] Necessário dizer, ética e politicamente, pois, que, enquanto a violência for o meio precípuo de realização do direito à segurança, não há segurança possível em nenhum lugar e ninguém a usufrui.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As colocações feitas até aqui parecem deixar pouca margem para uma práxis política capaz de alterar o atual quadro, já que é evidente que os instrumentos institucionais construídos ao longo de toda a nossa história republicana contribuíram mais para produzir e agravar o problema do que para tornar concreta uma perspectiva de segurança desatrelada de algum tipo de violência.

Necessário recordar, porém, que as cidades são o mundo que criamos e onde recriamos a nós mesmos. Sendo assim, temos a possibilidade de mudá-las e reinventá-las de acordo com os nossos desejos e necessidades. Por meio delas, também podemos construir e reconstruir relações à luz daquilo que acreditamos e queremos (Lefebvre, 1999).

Um primeiro passo importante para resgatar as possibilidades criativas do fazer político é o afastamento da tendência a amalgamar eticamente todas as violências em uma única e os medos que sentimos em originários (Rancière, 2007). Além de evitar respostas simplistas, um compromisso ético com as múltiplas causas do medo que nos rodeia nos implica possibilidades mais abertas de responder a essas causas. Isso nos permitiria, talvez, recordar que ele existe também para além de sua dimensão pobre e opressiva, sendo fonte da fantasia, da coragem, da curiosidade e da expansão das pulsões de vida (Kehl, 2007).

Pensar a segurança desatrelada da violência institucional não é, contudo, algo que se constrói por mera declaração de vontade. Encarar esta questão como

10. Ver mais em: <http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/>; <https://www.mapadaviolencia.org.br/>; e Cerqueira e Moura (2014).

11. Tomo aqui de empréstimo esta expressão rotineiramente utilizada pela campanha Reaja ou Será Morta, Reaja ou Será Morto para se referir à cidade de Salvador (Bahia), mas extensível a todas as cidades brasileiras atravessadas por elevada violência institucional antinegra. Para saber mais, acesse: <http://www.reajaouseramortx.com/>.

elemento-chave na atualidade nos permite reposicionar o aparato repressivo de segurança pública como resposta à demanda por cidades seguras, alargando os horizontes da imaginação política e questionando os lugares-comuns que nos trouxeram até aqui produzindo exatamente aquilo que se pretende, ao menos em tese, resolver.

Por fim, cabe lembrar que somente com as ruas habitadas, ocupadas em movimento vivo e aberto ao desconhecido, escancaradas à desordem que surpreende e propicia o encontro, a segurança torna-se um sentimento e uma experiência social possível (Lefebvre, 2008; Jacobs, 2014). Por ironia, é sobretudo na periferia e nos sujeitos periferizados que circulam, no agenciamento de culturas negras insurgentes que florescem borrando cotidianamente o ar anódino e linear da ordem urbana, que se localizam as potências liberadoras da política, calcada em formas renovadas de vida e convívio social.

REFERÊNCIAS

ALVES, J. A. Inimigo público: a imaginação branca, o terror racial e a construção da masculinidade negra em "Cidade de Deus". *In*: PINHO, O.; VARGAS, J. H. C. (Org.). **Antinegritude**: o impossível sujeito negro na formação social brasileira. Cruz das Almas, Belo Horizonte: UFRB; Fino Traço, 2016. p. 59-79.

CERQUEIRA, D. *et al.* **Atlas da violência**. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. (Relatório Institucional). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/180604_atlas_da_violencia_2018.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2018.

CERQUEIRA, D.; MOURA, R. L. Vidas perdidas e racismo no Brasil. **Revista Publicatio**, v. 22, p. 73-90, 2014.

CHALOULB, S. Medo branco de almas negras: escravos, libertos e republicanos na cidade do Rio. **Revista Brasileira de História**, v. 8, n. 16, 1988.

DUARTE, E. C. P. *et al.* Quem é o suspeito do crime de tráfico de drogas? *In*: LIMA, G. C.; FIGUEIREDO, I. S. de.; LIMA, C. do S. L. (Org.). **Pensando a segurança pública**: segurança pública e direitos humanos: temas transversais. v. 5. Brasília: Ministério da Justiça; SENASP, 2014. p. 81-120.

DUNKER, C. I. L. **Mal-estar, sofrimento e sintoma**. São Paulo: Boitempo, 2015.

_____. Psicanálise e contemporaneidade: novas formas de vida? **Stylus Revista de Psicanálise**, Rio de Janeiro, n. 33, p. 119-137, nov. 2016.

JACOBS, J. **Morte e vida de grandes cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

KEHL, M. R. Elogio do medo. *In*: NOVAES, A. (Org.). **Ensaios sobre o medo**. São Paulo: Senasc; Sesc, 2007.

LEFEBVRE, H. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

_____. **Espaço e política**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

NASCIMENTO, M. **Encruzilhadas da disciplina**: explorando os cruzamentos entre legislação escravista, usos do espaço urbano e conflitos sociais na Salvador do século XIX. Salvador: UFBA, 2014. Mimeografado.

NEVES, D. P. Os miseráveis e a ocupação dos espaços públicos. **Caderno CRH**, Salvador, n. 30/31, p. 111-134, 1999.

PINC, T. M. **Treinamento policial**: um meio de difusão de políticas públicas que incidem na conduta individual do policial de rua. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

RANCIÈRE, J. Do medo ao terror. *In*: NOVAES, A. (Org.). **Ensaios sobre o medo**. São Paulo: Senasc; Sesc, 2007.

SINHORETTO, J. *et al.* A filtragem racial na seleção policial de suspeitos: segurança pública e relações raciais. *In*: LIMA, G. C.; FIGUEIREDO, I. S. de.; LIMA, C. do S. L. (Org.). **Pensando a segurança pública**: segurança pública e direitos humanos: temas transversais. v. 5. Brasília: Ministério da Justiça; Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), 2014. p. 121-159.

SOARES, C. E.; GOMES, F. Sedições, haitianismo e conexões no Brasil escravista: outras margens do Atlântico negro. **Revista Novos Estudos – CEBRAP**, n. 63, p. 131-144, jul. 2002.

VARGAS, J. H. C. Apartheid brasileiro: raça e segregação residencial no Rio de Janeiro. **Revista de Antropologia**, São Paulo, v. 48, n. 1, p. 75-131, 2005.

_____. Desidentificação: a lógica de exclusão antinegra do Brasil. *In*: PINHO, O.; VARGAS, J. H. C. (Org.). **Antinegritude**: o impossível sujeito negro na formação social brasileira. Cruz das Almas, Belo Horizonte: UFRB; Fino Traço, 2016. p. 13-30.

NOTAS BIOGRÁFICAS

Adauto Cardoso

Professor do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ). Pesquisador da categoria 1B do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq); e do Observatório das Metrópoles. Graduado em arquitetura e urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU)/UFRJ e doutor no mesmo curso pela FAU/Universidade de São Paulo (USP). Atuação docente na área de planejamento urbano, uso do solo e política habitacional.

Anacláudia Rossbach

Economista. Possui mestrado em economia política e é especialista em habitação popular. Trabalhou no Brasil e internacionalmente para várias instituições, tais como Prefeitura de São Paulo, Banco Mundial, Instituto de Urbanismo e Estudos para a Metrópole (URBEM), Chinese Academy for Social Sciences, Rede Interação/Slum Dwellers International (SDI), entre outras. Atualmente, é assessora regional para a América Latina e o Caribe da Aliança de Cidades.

Antonio Teixeira Lima Júnior

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea; e advogado de formação multidisciplinar. Possui graduação em direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) (2006), especialização em filosofia contemporânea pela Faculdade São Bento (2008) e mestrado em sociologia e direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF) (2012).

Bárbara Oliveira Marguti

Geógrafa pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e mestra em planejamento urbano e regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ). Atualmente, é coordenadora de estudos em desenvolvimento urbano no Ipea; e coordenadora técnica dos projetos Atlas do Desenvolvimento Humano no

Brasil – resultado da parceria entre o Ipea, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a Fundação João Pinheiro (FJP) –, Mapeamento da Vulnerabilidade Social nas Regiões Metropolitanas Brasileiras, e Governança Metropolitana no Brasil.

Benny Schvarsberg

Arquiteto e urbanista pela Universidade Federal Fluminense (UFF) (1982). Possui mestrado em planejamento urbano e regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ) (1989) e doutorado em sociologia urbana pela Universidade de Brasília (UnB) (1993). Foi diretor técnico e presidente do Instituto de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal; diretor de planejamento urbano e secretário nacional de programas urbanos do Ministério das Cidades; e secretário executivo da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR). É professor de urbanismo e planejamento urbano na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU)/UnB desde 1992; e bolsista de produtividade em pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), pesquisando a Área Metropolitana de Brasília.

Carlos Cuenca

Conselheiro da carreira diplomática. É chefe da Divisão de Temas Sociais do Ministério das Relações Exteriores, a cargo de negociações multilaterais e iniciativas sobre temas de desenvolvimento urbano, políticas sociais, trabalho, saúde, gênero, juventude, migrantes, pessoas idosas e pessoas com deficiência. No Ministério das Relações Exteriores (MRE), trabalhou na divisão a cargo das relações com a África Austral e a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), e na subsecretaria a cargo da África e do Oriente Médio (2002-2007); serviu nas embaixadas do Brasil na Argentina (2007-2010) e na África do Sul (2010-2012); e no Gabinete do MRE (2012-2013), onde se ocupou do acompanhamento de temas sobre África e Oriente Médio. Formado em direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), trabalhou, antes do ingresso no MRE, no terceiro setor.

Carlos Vinícius da Silva Pinto

Geógrafo formado pela Universidade Federal de Pelotas (UFPel); mestre em geografia pela Universidade Federal do Rio Grande (FURG); e doutorando em geografia pela Universidade de Brasília (UnB). Pesquisador do Ipea nos projetos Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil; O Brasil e a Nova Agenda Urbana (HABITAT III); e Mapeamento da Vulnerabilidade Social nas Regiões Metropolitanas Brasileiras.

Cesar Buno Favarão

Geógrafo pela Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL); mestre e doutorando em planejamento e gestão do território pela Universidade Federal do ABC (UFABC). Foi pesquisador do Ipea no projeto Governança Metropolitana no Brasil.

Constantino Cronemberger Mendes

Doutor em economia pela Universidade de Brasília (UnB) (2005). Técnico de planejamento e pesquisa, a partir de 1996, e coordenador de estudos em desenvolvimento federativo, a partir de 2015, ambos os cargos na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

Diana Motta

Arquiteta e urbanista e mestra em planejamento urbano pela Universidade de Brasília (UnB), com diversos cursos de especialização na área de desenvolvimento urbano e regional no Brasil e no exterior. Atualmente, é diretora de políticas de acessibilidade e planejamento urbano do Ministério das Cidades. Iniciou suas atividades profissionais no Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano em 1981 e atuou nos ministérios de desenvolvimento urbano até 1994, exercendo atividades de formulação, acompanhamento e avaliação de políticas, programas, projetos e leis federais de política urbana. Prestou assessoria ao governo brasileiro nas conferências globais das Nações Unidas e foi coordenadora-geral de política urbana do Ipea, realizando pesquisas urbanas e assessoria técnica ao governo brasileiro, ao Banco Mundial, ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a outras instituições na articulação institucional e na coordenação de projetos e programas urbanos. Foi diretora de gestão de projetos da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa) (2011-2016); secretária de Estado de desenvolvimento urbano e habitação do governo do Distrito Federal (2004-2006), tendo exercido a função de vice-presidente do Conselho de Secretários Estaduais de Habitação; e secretária municipal de habitação e regularização fundiária do município de Natal, no Rio Grande do Norte (2009). É organizadora de publicações sobre a rede urbana do Brasil e gestão urbana, tendo publicado textos, artigos e *papers* sobre o tema, incluindo política urbana, mercado de terras, pobreza urbana, instrumentos de planejamento e gestão urbana, habitação, áreas urbanas informais e desenvolvimento institucional para o setor urbano, em parceria com instituições nacionais e internacionais. Foi premiada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (United Nation Educational, Scientific and Cultural Organization – UNESCO) e pela União Internacional de Arquitetos (UIA), em 1981, e recebeu menção honrosa no Metropolis Awards, em Berlim (2005).

Ernesto Pereira Galindo

Arquiteto e urbanista e especialista em gestão pública. É mestre em transportes e licenciado para doutoramento em geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Atualmente é técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea, foi coordenador da área urbana do Ipea e do projeto Rede Urbana, tendo participado da relatoria do instituto para o Relatório Nacional do Habitat III. Recentemente, tem publicado e apresentado trabalhos sobre os quinze anos do Estatuto da Cidade, o Habitat III, as cidades pequenas e médias e a rede urbana. Atuou em órgãos municipais, estaduais e federais nas áreas de planejamento, fazenda, habitação, cidades, desenvolvimento agrário, transportes e mobilidade. Possui artigos e textos publicados em livros, revistas e congressos nacionais e internacionais nestas áreas, participando também de fóruns e espaços e representando o governo federal nestas temáticas.

Fernando Couto

Graduado em direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e mestrando em direito do Estado pela Universidade de São Paulo (USP). Procurador do município de Belo Horizonte desde 2005, tendo sido cedido ao Ministério das Cidades em outubro de 2015 e ao Ministério da Justiça e Cidadania a partir de setembro de 2016. No Ministério das Cidades, foi gerente de projeto na Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos (SNAPU). No Ministério da Justiça e Cidadania, atua como gerente de projeto na Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL).

Fernando Mello Franco

Secretário municipal de desenvolvimento urbano de São Paulo. É arquiteto e doutor pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU/USP). Lecionou no curso de arquitetura e urbanismo da Escola de Engenharia da USP São Carlos. Foi professor visitante em Harvard; sócio-diretor do escritório MMBB Arquitetos; e curador do Instituto de Urbanismo e Estudos para a Metrópole (URBEM).

Flávia Mourão

Graduada em engenharia civil pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), tem especialização em engenharia sanitária (1984) e em democracia participativa (2010). É engenheira do quadro efetivo da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, onde já exerceu, entre outros, os cargos de secretária municipal adjunta de atividades urbanas (1997-2000), secretária municipal de meio ambiente (2004-2008) e secretária de administração regional Venda Nova (2011-2012). Atualmente,

é diretora-geral da Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte, autarquia vinculada ao Governo do Estado de Minas Gerais.

François E. J. de Bremaeker

Bacharel em economia e licenciado e bacharel em geografia. É gestor do Observatório de Informações Municipais; membro do Núcleo de Estudos Urbanos da Associação Comercial de São Paulo; presidente do Conselho Municipal do Ambiente de Paraíba do Sul; e consultor de entidades municipalistas.

Gilberto Perre

Engenheiro eletricista pela Universidade de São Paulo (USP), com especialização em política científica e tecnológica pela Universidade Estadual de Campinas. Foi diretor financeiro e secretário municipal de Fazenda de São Carlos, em São Paulo (2001-2008). Desde março de 2008 exerce a função de secretário executivo da Frente Nacional de Prefeitos.

Helena Tourinho

Arquiteta e urbanista pela Universidade Federal do Pará (UFPA) (1983), é mestra em planejamento do desenvolvimento pela UFPA (1986) e doutora em desenvolvimento urbano pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) (2011). Coordenou o grupo de estudos urbanos no Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (IDESP); atuou na Companhia de Habitação do Estado do Pará (COHAB/PA); e foi diretora de desenvolvimento urbano na Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém (CODEM). Atualmente, é diretora de desenvolvimento metropolitano e ordenamento territorial da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas do Pará (SEDOP/PA); e pesquisadora e professora do Programa de Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente Urbano e do curso de arquitetura e urbanismo, ambos na Universidade da Amazônia.

João Mendes da Rocha Neto

Geógrafo, mestre e doutor em administração pública pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), com pós-doutorado em geografia pela Universidade de Coimbra. É professor do Programa de Pós-graduação em Administração e do curso de licenciatura em geografia na Universidade Aberta do Brasil/Universidade de Brasília (UnB); e gestor de políticas públicas do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, cedido à Presidência da República, na Secretaria Nacional de Articulação Social da Secretaria de Governo. Publicou o livro *Cooperação e Competição em Políticas Públicas: os custos da governabilidade no presidencialismo de coalizão*.

Leonardo Castro

Formado em direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e especialista e pós-graduado em direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Atualmente, exerce o cargo de secretário municipal de desenvolvimento (desde 2016), que inclui as áreas de planejamento urbano, desenvolvimento econômico, relações internacionais e trabalho e emprego da Prefeitura de Belo Horizonte; é secretário municipal adjunto de planejamento urbano (desde 2014); e professor de direito urbanístico em cursos de pós-graduação na Universidade FUMEC. Foi gerente do Departamento Jurídico da Secretaria Municipal de Governo (2010-2014) e assessor jurídico (2008-2010).

Letícia Bacalli Klug

Possui graduação em arquitetura e urbanismo pela Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes) (2002) e mestrado em planejamento urbano e regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) (2005). É especialista em políticas públicas e gestão governamental do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão desde 2006; e está em exercício no Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur). Já atuou nos ministérios das Cidades e da Ciência, Tecnologia e Inovação, na Secretaria de Assuntos Estratégicos e na Casa Civil da Presidência da República. Tem experiência nas áreas de planejamento urbano e regional, formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas, gestão governamental, grandes eventos, mudanças climáticas e desastres naturais.

Lívia Miranda

É graduada em arquitetura e urbanismo (1992), mestra em geografia (1997) e doutora em desenvolvimento urbano (2008) pela Universidade Federal de Pernambuco. Atualmente, exerce a função de professora adjunta do curso de arquitetura e urbanismo e do Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil e Ambiental na Universidade Federal de Campina Grande (UFCG); e é pesquisadora no Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia Observatório das Metrópoles (INCT-OM). Foi educadora não formal na organização não governamental (ONG) Fase: Solidariedade e Educação (1997-2010), onde partilhou a coordenação do Observatório Pernambuco de Políticas Públicas e Práticas Socioambientais e do Fórum de Reforma Urbana (Pernambuco). Além disso, organizou publicações e coordenou vários projetos de pesquisa para instituições governamentais e não governamentais, entre eles: sistema de informações georreferenciadas dos assentamentos populares da região metropolitana do Recife (Sistema de Informações Geográficas das Áreas Pobres – SIGAP) (2003-2010); rede nacional de capacitação para implementação dos planos diretores participativos (Ministério das Cidades e OM) (2007-2010); tipologia das cidades brasileiras (Ministério das Cidades e OM)

(2005-2007); tipologia dos assentamentos precários no Brasil (Ipea e Fundação Joaquim Nabuco – FUNDAJ) (2009-2010); tipologia das ruralidades brasileiras (Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA e extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário) (2012-2014); e Atlas das Infraestruturas Públicas em Comunidades de Interesse Social do Recife (2013-2014). Vem aplicando seus conhecimentos acadêmicos com ênfase em planejamento urbano e regional, serviços urbanos e ambientais e habitação de interesse social.

Marco Aurélio Costa

Economista pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), com mestrado e doutorado em planejamento urbano e regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ). É técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea, onde exerceu o cargo de diretor e coordena os projetos Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (parceria entre o Ipea, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD e a 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 e PNUD) e Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas. Possui experiência em coordenação editorial e de equipes de pesquisa, na área de planejamento urbano e regional e na avaliação de políticas públicas, atuando principalmente nos seguintes temas: planejamento e gestão territorial, gestão e governança metropolitana, desenvolvimento socioespacial e avaliação de políticas públicas. Possui experiência em coordenação editorial e em coordenação de equipes de pesquisa.

Marcos Thadeu Queiroz Magalhães

Professor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília (UnB). Foi professor adjunto do Departamento de Engenharia de Transportes e Geodésia da Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Graduado em arquitetura e urbanismo pela UFBA; e mestrado e doutorado em transportes pela UnB.

Maria Cristina MacDowell

Doutora em economia pela Universidade de Brasília (UnB) e mestra em economia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). É especialista líder fiscal e em desenvolvimento municipal do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); e pesquisadora licenciada do Ipea, onde exerceu o cargo de coordenadora-geral de estudos regionais. Foi diretora-geral, diretora-geral adjunta e diretora de educação da Escola de Administração Fazendária (ESAF) do Ministério da Fazenda. Atuou como consultora

de organismos internacionais como Banco Mundial, Organização Internacional do Trabalho (OIT) e United Nations Capital Development Fund/Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNCDF/PNUD). É autora de diversos artigos técnicos nas áreas de federalismo fiscal, economia do setor público e economia regional e urbana.

Nelson Saule Junior

Advogado. Atua como professor do Programa de Pós-Graduação de Direito Urbanístico na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP); coordenador-geral e da Área de Direito à Cidade do Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais (Instituto Pólis); coordenador executivo da Plataforma Global pelo Direito à Cidade; coordenador de relações internacionais do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU); e conselheiro do Conselho das Cidades.

Patrícia Chame Dias

Mestra e doutora em geografia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Desenvolve suas atividades na Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), autarquia do governo estadual, onde realizou pesquisas sobre dinâmica e rede urbana, metrópoles, cidades médias e desigualdades socioespaciais. Participa do Grupo Espaço Livre de Pesquisa-Ação e da Rede de Pesquisas Cidades Médias e Pequenas da Bahia (Rede CMP). Tem artigos publicados no tema das cidades médias baianas, participou da coordenação e da comissão científica dos cinco simpósios organizados por essa rede e organizou as publicações *Cidades Médias e Pequenas: desafios e possibilidades do planejamento e gestão; Cidades Médias e Pequenas: dinâmicas espaciais, contradições e perspectivas na relação cidade-campo;* e *Cidades Médias e Pequenas: contradições, mudanças e permanências nos espaços urbanos*.

Paula Ravanelli

Advogada. Graduada em ciências jurídicas pela Universidade de São Paulo (USP), especialista em políticas públicas pela Fundação Escola de Governo e mestra em direito público pela Universidade de Brasília (UnB). É procuradora do município de Cubatão, desde 2000. Ficou treze anos cedida à Presidência da República, onde trabalhou como subchefe adjunta de assuntos jurídicos da Casa Civil e assessora especial da Subchefia de Assuntos Federativos da Secretaria de Governo, até junho de 2016. No exercício destas funções, participou da elaboração da Lei dos Consórcios Públicos e do Estatuto das Metrópoles, entre outras iniciativas de aperfeiçoamento do federalismo brasileiro. De volta à Prefeitura Municipal de Cubatão, assumiu em 1º de agosto de 2016 a Secretaria da Auditoria e Controle Interno, sendo a primeira mulher a exercer esse cargo no município.

Pedro Humberto Bruno de Carvalho Junior

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea desde junho de 2004. Possui bacharelado em ciências econômicas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) (1998-2003), mestrado na mesma área pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Uerj) e doutorado em política fiscal pela University of Pretoria (em andamento). Faz pesquisa na área de tributação, tributação imobiliária, Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), receitas municipais, finanças públicas municipais, Estatuto da Cidade, política urbana, instrumentos de regulação do uso do solo e de financiamento das cidades.

Ricardo Jordán

Geógrafo com especialização em geografia e economia urbana pela Pontifícia Universidade Católica do Chile, possui mestrado em planificação urbana e regional pelo Instituto de Estudos Urbanos da Pontifícia Universidade Católica do Chile (1979) e em desenvolvimento econômico e planificação urbano-territorial pelo Instituto de Estudos Sociais de Haya, na Holanda (1982). Em 1977, terminou o curso de geografia com o trabalho de monografia sobre desenvolvimento econômico e regional e suas implicações na concepção da política urbano-territorial no Chile. Tem experiência em temas relacionados ao desenvolvimento econômico urbano e local e em estratégias e instrumentos para o desenvolvimento de políticas públicas urbano-territoriais. Frequentou o curso de desenvolvimento econômico urbano-regional na Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) (1980). Foi professor pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano e Assentamentos Humanos e Meio Ambiente do Instituto de Estudos Urbanos da Pontifícia Universidade Católica do Chile, entre 1984 e 1995; atuou na Divisão de Coordenação Interministerial da Secretaria-Geral da Presidência do Chile, responsável pela infraestrutura e pelo desenvolvimento urbano, no período de 1990 a 1991; e entre 1992 e 1995, foi diretor do Instituto de Estudos Urbanos da Pontifícia Universidade Católica do Chile. Desde 1995, é funcionário da Divisão de Desenvolvimento Sustentável e Assentamentos Humanos da CEPAL; é coordenador de projetos de cooperação técnica para municípios e governos nacionais, gestão urbana e concepção de instrumentos e estratégias de gestão institucionais para o desenvolvimento urbano-territorial sustentável; chefe da Divisão de Desenvolvimento Sustentável e Assentamentos Humanos da CEPAL. Foi também consultor de governos na América Latina e organizações internacionais, tais como Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), Habitat, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) e Banco Mundial. Tem escrito documentos e relatórios relacionados com a sua área de especialização e trabalho.

Rodrigo Octávio Orair

Possui graduação em ciências econômicas pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e mestrado em teoria econômica pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Atualmente é técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea; e pesquisador associado ao International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG). É especialista em macroeconomia e finanças públicas, tendo publicado inúmeros estudos sobre tópicos relacionados ao gasto público e à tributação nos níveis central e subnacional, assim como sobre a relação entre política fiscal e desenvolvimento.

Rupak Chattopadhyay

Presidente do Fórum das Federações. Foi vice-presidente e diretor dos programas para a região Ásia-Pacífico do fórum; chefiou o programa de consultoria constitucional em apoio às negociações de paz no Sri Lanka, de 2002 a 2004; e esteve envolvido nas discussões das reformas constitucionais das Filipinas. É membro do corpo editorial da série *Global Dialogue on Federalism*. Foi também codiretor do Comitê Organizador da 5ª Conferência Internacional sobre Federalismo, realizada na Etiópia, em 2010; membro do Grupo Consultivo do estudo Relações Intergovernamentais e Mecanismos de Resolução do governo da Índia, entre 2005 e 2008; e consultor de diversas empresas na Índia, África e Europa sobre relações com o governo. Suas publicações recentes incluem *Relações Intergovernamentais em Países Federativos* (2010) e *Finanças e Governança de Capitais dos Países de Sistemas Federativos* (2009).

Sara Rebello Tavares

Geógrafa, mestra e doutoranda em planejamento e gestão do território pela Universidade Federal do ABC; e pesquisadora bolsista na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea no projeto Governança Metropolitana no Brasil.

Weber Sutti

Arquiteto e urbanista formado pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU/USP) e especialista em gestão pública. Integrou a equipe do Ministério das Cidades como chefe de gabinete da Secretaria Nacional de Programas Urbanos (2006-2007) e como chefe de gabinete no Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) (2007-2012). De 2012 a 2016, colaborou na gestão do prefeito de São Paulo, Fernando Haddad, no início como chefe de gabinete na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (2013-2015) e posteriormente como secretário adjunto de governo.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão
Andrea Bossle de Abreu

Revisão
Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Elaine Oliveira Couto
Lis Silva Hall
Mariana Silva de Lima
Vivian Barros Volotão Santos
Rava Caldeira de Andrade Vieira
Bruna Oliveira Ranquine da Rocha (estagiária)
Lorena de Sant'Anna Fontoura Vale (estagiária)

Editoração
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Carlos Henrique Santos Vianna
Mayana Mendes de Mattos (estagiária)
Vinícius Arruda de Souza (estagiário)

Capa
Aline Cristine Torres da Silva Martins

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Brasília
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,
Térreo – 70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 2026-5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 11/13,2 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Rio de Janeiro-RJ

Missão do Ipea
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

As comemorações dos 15 anos do Estatuto da Cidade constituíram uma oportunidade de reflexão sobre a política urbana no Brasil nesses primeiros anos do século XXI. Perpassando as diferentes sessões do seminário internacional, a questão de fundo dizia respeito à existência de uma política nacional de desenvolvimento urbano e seus sentidos.

O seminário cuidava também de apresentar o relatório do Conselho Nacional das Cidades (ConCidades) para a III Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), que viria a ser realizada em Quito, no Equador.

O balanço trazido pelo seminário é muito importante. Há uma efetiva comemoração da vigência do Estatuto, mas isso foi feito de forma crítica, observando as dificuldades presentes na sua implementação, a qual se revelou um processo marcado por muitas disputas por parte dos diversos atores sociais e agentes econômicos e políticos que possuem interesses em torno das cidades brasileiras e de suas possibilidades de desenvolvimento.

Nessa discussão, ganharam destaque temas como a capacidade institucional do Estado brasileiro em diálogo com o federalismo proposto pela Constituição Federal de 1988, que completa agora trinta anos de sua promulgação; a questão da governança metropolitana, um dos pontos que viria a ser identificado como central nos documentos finais da Habitat III; os desafios associados ao financiamento do desenvolvimento urbano, num quadro de crise fiscal e baixa capacidade de endividamento por parte dos entes subnacionais; e a questão da habitação, sobretudo da produção de unidades habitacionais para a população de baixa renda, em diálogo com os processos de segregação socioespacial presentes nas cidades de grande e médio portes do país.

Neste momento, em que um novo ciclo de governo se aproxima, rever os debates aqui presentes ajuda a refletir melhor sobre o país e as suas cidades.

ISBN 978-85-7811-336-0
9 788578 113360

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO
BRASIL GOVERNO FEDERAL