

Costa, Marco Aurélio Borges et al.

Working Paper

Contextualização da política urbana no Brasil e reflexões iniciais para a construção da PNDU

Texto para Discussão, No. 2686

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Costa, Marco Aurélio Borges et al. (2021) : Contextualização da política urbana no Brasil e reflexões iniciais para a construção da PNDU, Texto para Discussão, No. 2686, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, <https://doi.org/10.38116/td2686>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/243039>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

TEXTO PARA DISCUSSÃO

2686

**CONTEXTUALIZAÇÃO DA
POLÍTICA URBANA NO
BRASIL E REFLEXÕES
INICIAIS PARA A
CONSTRUÇÃO DA PNDU**

MARCO AURÉLIO COSTA

BÁRBARA OLIVEIRA MARGUTI

CÁTIA WANDERLEY LUBAMBO

EDMAR AUGUSTO SANTOS DE ARAÚJO JUNIOR

ANA PAULA BRUNO

CLEANDRO HENRIQUE KRAUSE



**CONTEXTUALIZAÇÃO DA POLÍTICA
URBANA NO BRASIL E
REFLEXÕES INICIAIS PARA A
CONSTRUÇÃO DA PNDU**

MARCO AURÉLIO COSTA¹

BÁRBARA OLIVEIRA MARGUTI²

CÁTIA WANDERLEY LUBAMBO³

EDMAR AUGUSTO SANTOS DE ARAÚJO JUNIOR⁴

ANA PAULA BRUNO⁵

CLEANDRO HENRIQUE KRAUSE⁶

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea; coordenador nacional do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial (INCT/INPuT); e doutor em planejamento urbano e regional. *E-mail:* <marco.costa@ipea.gov.br>.

2. Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Coordenação de Estudos em Desenvolvimento Urbano (Codur) da Dirur/Ipea; doutoranda em geografia pela Universidade de Brasília (UnB); e mestra em planejamento urbano e regional. *E-mail:* <barbara.marguti@ipea.gov.br>.

3. Integrante do INCT/INPuT; pesquisadora titular da Fundação Joaquim; doutora em sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE); e mestra em desenvolvimento urbano e regional. *E-mail:* <catia.lubambo@fundaj.gov>.

4. Pesquisador do PNPD na Codur/Ipea. *E-mail:* <edmar.junior@ipea.gov.br>.

5. Analista de infraestrutura da Coordenação-Geral de Apoio à Gestão Regional e Urbana do Ministério do Desenvolvimento Regional (CGDRU/MDR). *E-mail:* <ana.bruno@mdr.gov.br>.

6. Técnico de planejamento e pesquisa na Dirur/Ipea; e doutor em planejamento urbano e regional. *E-mail:* <cleandro.krause@ipea.gov.br>.

Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, 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

CARLOS VON DOELLINGER

Diretor de Desenvolvimento Institucional
MANOEL RODRIGUES JUNIOR

**Diretora de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**
FLÁVIA DE HOLANDA SCHMIDT

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
JOSÉ RONALDO DE CASTRO SOUZA JÚNIOR

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
NILO LUIZ SACCARO JÚNIOR

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de
Inovação e Infraestrutura**
ANDRÉ TORTATO RAUEN

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
LENITA MARIA TURCHI

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas e
Políticas Internacionais**
IVAN TIAGO MACHADO OLIVEIRA

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
ANDRÉ REIS DINIZ

OUVIDORIA: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2021

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica
Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

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 da Economia.

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

JEL: R38; R51; R52; R58.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2686>

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO.....	6
2 CONTEXTURA, SENTIDOS E DESAFIOS DA PNDU.....	9
3 O PERCURSO DA POLÍTICA URBANA NO BRASIL E A CONSTRUÇÃO DE UMA PNDU	20
4 VISÃO DE TERRITÓRIO NA POLÍTICA URBANA BRASILEIRA...	42
5 O DIREITO À CIDADE ENTRE A TEORIA E A PRÁTICA: ESSÊNCIA E EXPERIÊNCIA DA POLÍTICA URBANA NO BRASIL	57
6 AGENDAS E TEMAS TRANSVERSAIS NUM MUNDO EM TRANSIÇÕES	76
7 APONTAMENTOS FINAIS.....	93
REFERÊNCIAS.....	95

SINOPSE

Este *Texto para Discussão* tem como objetivo contextualizar o processo de construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), bem como produzir e sistematizar um material de referência para sua formulação, sua implementação e seu monitoramento. As dimensões temporal e espacial do percurso da política urbana no Brasil, no período pós-Constituição Federal de 1988, revelam a visão de território considerada na formulação da PNDU. As normas, práticas e ações públicas nacionais, regionais e locais recentes permitem entender como os instrumentos da política urbana relacionam-se com a diversidade de escalas territoriais e com as transferências interfederativas para o financiamento urbano. A abordagem sobre o direito à cidade reflete a aderência da PNDU às agendas internacionais, aos temas transversais (transformações demográfica, ambiental e climática; transformação digital; desenvolvimento econômico local; e segurança urbana) e aos marcos nacionais, sobretudo o Estatuto da Cidade, instrumento fundamental para a promoção do justo financiamento da política urbana, por meio da gestão de mais-valias fundiárias.

Palavras-chave: Política Nacional de Desenvolvimento Urbano; escalas territoriais; relações interfederativas; financiamento urbano; temas transversais.

ABSTRACT

This *Discussion Paper* aims to contextualize the process of construction of the National Urban Development Policy (Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU), as well as to produce and systematize reference material for its formulation, implementation and monitoring. The temporal and spatial dimensions of the course of urban policy in Brazil, in the post-Federal Constitution of 1988 period, reveal the vision of territory considered in the formulation of the PNDU. Recent national, regional and local public rules, practices and actions make it possible to understand how the instruments of urban policy relate to the diversity of territorial scales and to the interfederative transfers to urban financing. The approach about the “right to the city” reflects the PNDU’s adherence to international agendas, cross-cutting themes (demographic, environmental and climate change, digital transformation; local economic development and urban security) and national landmarks, especially the City Statute, a fundamental instrument for the promotion of the fair financing of urban policy, through the management of urban land rents.

Keywords: National Urban Development Policy; territorial scales; interfederative relations; urban financing; cross-cutting themes.

1 INTRODUÇÃO

Este *Texto para Discussão* (TD) compõe as atividades do termo de execução descentralizada (TED) firmado entre a Secretaria Nacional de Mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano (SMDRU), do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), e o Ipea (TED nº 71/2019), no âmbito do projeto de apoio à formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU).

O TD reúne as contribuições da equipe do projeto, atualmente inserido na Coordenação de Estudos em Desenvolvimento Urbano (Codur), da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea, para o processo de elaboração da PNDU. Apresentam-se temas associados ao desafio de construir um novo pacto urbano no país, que leve em conta as características do sistema urbano brasileiro, em suas diversas dimensões, escalas e arranjos de gestão, planejamento e governança, e os respectivos desafios em torno da implementação da política no contexto contemporâneo, marcado por elementos de crise e de transição, aos quais se associam agendas transversais, algumas delas inscritas em pactos internacionais.

Mesmo antes de firmado o TED, a existência de uma interlocução técnica entre os autores e a Coordenação-Geral de Apoio à Gestão Regional e Urbana (CGDRU), do MDR, envolveu nossa participação em oficinas, reuniões e seminários associados ao processo de construção da referida política, a convite da unidade ministerial que promoveu esses encontros, dos quais participaram outras instituições, entre as quais se destaca o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), por meio de sua Coordenação de Geografia e Meio Ambiente, com seu olhar qualificado e multidimensional sobre o urbano brasileiro, fundamental para informar uma visão de território estruturante de um desenvolvimento urbano por vir.

Tratou-se de encontros não apenas para o compartilhamento de visões da CGDRU sobre o que se pretendia (pretende) para uma PNDU, cuja formulação estava sendo apenas iniciada, mas formatados para proporcionar um diálogo aberto e permeável a dissensos, inquietações e novas ideias. Assim, muitas das questões e posições expressas neste TD refletem esse envolvimento; ou seja, não se trata de documento externo ao processo de elaboração da

PNDU, mas resultado da uma interlocução, da parceria e do envolvimento dos autores com o processo em curso.

Em contrapartida, este é um documento elaborado pela equipe do projeto Apoio à Formulação, à Implementação, ao Monitoramento e à Avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), o qual, ainda que tenha contado com a colaboração da CGDRU, não expressa ou reflete a opinião e o posicionamento dos gestores e técnicos do MDR, da SMDRU, do Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano ou da CGDRU, nem da Dirur ou do Ipea como um todo. Ou seja, trata-se de uma contribuição técnica autônoma e externa.¹

Como referências para este TD, foram utilizados documentos de trabalho fornecidos pela CGDRU² e, sobretudo, a visão proposta para a PNDU pela unidade, estruturada nos seguintes elementos e premissas.

- 1) A adoção da noção de desenvolvimento urbano sustentável, desdobrada nos aspectos sociocultural, econômico-financeiro e urbano-ambiental, em linha com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 e com a Nova Agenda Urbana (NAU) – agendas internacionais da Organização das Nações Unidas (ONU), das quais o Brasil é país signatário.

1. Registre-se que compartilha a autoria deste documento a analista de infraestrutura Ana Paula Bruno, que ocupou, entre janeiro de 2019 e junho de 2020, a posição de coordenadora-geral de apoio à gestão regional e urbana, e que segue atualmente como membro da equipe técnica da CGDRU. Sua autoria está ligada não apenas à concepção das principais ideias que estruturam a proposta de PNDU que essa equipe ajudará a formular, por meio da produção de insumos, mas evidentemente à sua participação direta na escrita deste texto, elaborado a muitas mãos. Ainda assim, ressalte-se que a autoria não constitui a vocalização de posições institucionais, mas antes à sua trajetória pessoal, composta por reflexões e contribuições acadêmicas e profissionais no campo do desenvolvimento urbano. Registre-se, ainda, que a versão preliminar deste TD foi objeto de revisão e contribuições da equipe técnica da CGDRU e do Projeto Apoio à Agenda Nacional de Desenvolvimento Urbano Sustentável no Brasil (Projeto Andus).

2. Parte relevante dos insumos e da facilitação para uma formulação colaborativa da PNDU está sendo viabilizada por meio do Projeto Andus, de cooperação técnica entre os governos brasileiro e alemão, que é implementado pela Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) e financiado pela Iniciativa Internacional de Proteção do Clima (Internationale Klimaschutzinitiative – IKI), do Ministério do Meio Ambiente, Conservação da Natureza e Segurança Nuclear (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit – BMU).

- 2) A atualização da agenda nacional de desenvolvimento urbano com base na análise dos contextos amplos das transformações digital, ambiental, demográfica, sociocultural e econômica, que afetam o mundo e o Brasil, tratados como temas transversais no âmbito da formulação da política.
- 3) A adoção de uma abordagem multiescalar, intersetorial, interfederativa e interinstitucional na política, tendo como amálgama a busca de uma governança multinível, articulada e integradora.
- 4) O lugar central do território, como espaço qualificado, múltiplo e singular, a ser apropriado em sua diversidade como elemento vivo na construção da política.
- 5) A construção de uma visão estruturante do território, consubstanciada na produção de tipologia(s) para o desenvolvimento urbano baseada(s) nas escalas regional (rede de cidades), supramunicipal (“associativismo” municipal para o exercício de funções públicas de interesse comum) e municipal, como medida de apoio à organização da ação pública, traduzida em agendas programáticas aderentes a cada uma dessas escalas.
- 6) O compromisso político e da política com a redução das desigualdades socioespaciais no território, nas escalas municipal e supramunicipal, em linha com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), Decreto nº 9.810/2019, com a qual a PNDU dispõe-se a compartilhar o objetivo de fortalecimento de uma rede policêntrica de cidades, nos limites de suas competências.
- 7) A leitura das necessidades municipais no exercício de sua competência constitucional sobre a política de desenvolvimento urbano, levando em consideração suas diferenças sob diversos aspectos, inclusive quanto às capacidades governativas, e o reconhecimento do papel da União (e dos estados) no apoio aos municípios para a adequada condução de agendas urbanas adaptadas a diferentes realidades.

Para apoiar a reflexão inicial do extenso grupo envolvido de formulação da PNDU, constituído por diferentes parcerias estabelecidas pelo MDR, este TD, apelidado inicialmente de “nota-mãe” de notas técnicas e TDs vindouros previstos no projeto, está estruturado em sete seções. Uma seção inicial introduz o tema do desenvolvimento urbano e propõe contextualizar o processo de construção da PNDU a partir das dimensões temporal, espacial e de sua existência. As seções que se seguem à seção inicial tratarão cada uma dessas dimensões, buscando abordar e trazer a contextura da política urbana brasileira a partir dessas perspectivas.

Traçar o percurso da política urbana no Brasil no período analisado – pós-Constituição Federal de 1988 (CF/1988) –, investigar a visão de território que perpassa suas normas e

práticas e entender como os instrumentos da política se expressaram e foram experimentados na prática são aproximações parciais, mas interligadas, da contextualização do processo atual de formulação da PNDU e devem permitir identificar os desafios, traduzidos em agendas e temas transversais, que serão, por fim, objeto de contribuições posteriores do Ipea, no âmbito do TED firmado entre o instituto e o MDR.

Este TD reflete, assim, os resultados das ações de cooperação técnico-científica, do intercâmbio de conhecimentos, informações e experiências entre as instituições citadas, tendo como objetivo produzir e sistematizar insumos e material de referência acerca de conteúdos relevantes para a formulação, a implementação e o monitoramento da PNDU.

Nós, da coordenação compartilhada desta parceria, agradecemos as diversas colaborações recebidas e esperamos que este documento contribua para o processo em curso e traga orientações e reflexões que sejam apropriadas por todos que participam da necessária e desafiadora formulação da PNDU.

2 CONTEXTURA, SENTIDOS E DESAFIOS DA PNDU

Contextualizar é situar as coisas em relação ao todo, é expor a contextura, o “modo como estão interligadas as partes de um todo”; “ordem, ou sequência, ou encadeamento de ideias, argumentos palavras, circunstâncias, etc. num conjunto organizado; contexto” (Houaiss e Villar, 2001, p. 818). Essa é a tarefa que envolve este TD: contextualizar a PNDU, em processo de formulação.

Interligar as partes – mais que isso, propor uma leitura ordenada e lógica de questões e temas relacionados à política urbana brasileira, com vistas à elaboração de uma PNDU – é uma tarefa que, certamente, não se esgota num TD, nem pelo volume de ideias, argumentos, palavras e circunstâncias que gravitam em torno do tema, e menos ainda pela pluralidade de leituras, interpretações e narrativas que podem ser produzidas, suscitadas.

Portanto, o esforço de um documento como este será sempre frustrado, seja pelo sentimento de incompletude (porque faltou outro tema, assunto, questão), seja por sua parcialidade, fruto de um olhar enviesado, de uma leitura ou muito teórica e crítica, logo descolada das

condições concretas de operação da política, ou técnica e fria, que não consegue avançar numa interpretação mais crítica da realidade. Ou muito política, ou muito técnica.

O esforço de contextualização envolve as dimensões do *tempo*, do *espaço* e do *ser*. Contextualizar o processo de elaboração de uma política pública é fazer esse exercício de pensar nessas macrodimensões que, ao longo da reflexão, podem ser categorizadas, subdivididas e analisadas em diferentes perspectivas. Busca-se a ordem, ou a sequência, ou o encadeamento de ideias no tempo, no espaço e na ação de agentes/atores.

A dimensão temporal permite situar a iniciativa atual de formulação da PNDU à luz da experiência pretérita, com o olho atento ao devir, às potencialidades que se quer desenvolver e atualizar, aos desafios passados e presentes que se pretende superar por meio da ação política, intencionada.

A política pública é uma ação intencionada, voltada para o enfrentamento de alguma questão e/ou para lidar, tratar de algum tema que demanda sua intervenção, seja por meio de intervenções diretas, da gestão ou da regulação. O agente/ator atua (ou ao menos deveria fazê-lo) num determinado momento a partir de sua leitura do passado e de uma perspectiva de futuro, com vistas à produção de outra ordem, realidade, contexto.

Olhar o passado envolve, em boa parte das vezes, um esforço de periodização, de uma compreensão em alguma medida totalizadora dos processos. Pode-se dar um sentido a eventos, ocorrências e movimentos passados que eles não possuíam. Periodizar e dar sentido ao passado, portanto, não deixa de ser dar sentido (e existência) a processos que se quer forjar no presente.

Este TD traz uma interpretação do passado, do percurso da política urbana no Brasil, a partir de um recorte temporal que abarca o período da redemocratização, durante o qual também se buscou construir uma experiência de gestão urbana democrática, tendo como marco temporal a CF/1988.

O TD, portanto, parte do reconhecimento de um largo período da história brasileira, que vai de 1988 a 2018. Três décadas que se iniciam, a rigor, com a promulgação da CF/1988

e cujo ciclo se esgota em 2018, quando o Ministério das Cidades (MCidades) é fundido ao Ministério da Integração Nacional (MI), para se criar o MDR.

Outras datas poderiam, alternativamente, marcar o fim do ciclo iniciado em 1988. Da mesma forma, outros eventos e efemérides poderiam demarcar o início do ciclo de construção da gestão urbana democrática. Porém, acreditamos que o recorte temporal proposto é útil e dialoga com o campo jurídico-administrativo, tomando como referência, de um lado, a CF/1988 e, de outro, a existência de uma estrutura dedicada ao tema do desenvolvimento urbano no governo federal.

A dimensão espacial, por seu turno, tem como eixo a diversidade do território brasileiro, com suas especificidades geoambientais, sociodemográficas, técnico-produtivas e político-institucionais. O entendimento de que o Brasil possui dimensões continentais é moeda corrente, e a existência de profundas desigualdades regionais e sociais é referência constante no próprio texto da CF/1988.

A riqueza, a diversidade socioespacial do país e as assimetrias existentes, porém, não refletem apenas a extensão do território brasileiro ou os atributos de seus biomas, elas são expressão de processos socioespaciais diversos – alguns de larga duração, que se manifestam em diferentes escalas, da intraurbana à macrorregional, nas quais os agentes/atores, usando os atributos do(s) território(s), forjam sua própria produção.

A análise da dimensão espacial permite perceber a urbanização brasileira como um dos muitos e interligados processos, nos quais a ação/atuação multiescalar de agentes/atores diversos, públicos e privados, governamentais e não governamentais, tem como resultante as formações socioespaciais contemporâneas do país, desse território que é ao mesmo tempo sujeito e objeto da política que se pretende construir.

A existência dessas diversas escalas remete às esferas de governo responsáveis pela condução das políticas públicas, especialmente da política urbana. No caso brasileiro, o arranjo federativo da CF/1988 demanda uma articulação que envolva a União, as Unidades da Federação (UFs) e os municípios.

No entanto, há também escalas fundamentais para o desenvolvimento urbano que não encontram correspondência na estrutura federativa brasileira, como é o caso das articulações supramunicipais e, particularmente, do contexto metropolitano, de fato ou de direito.

As escalas espaciais e as esferas de governo são expressões da dimensão espacial e da ação/agência dos atores/agentes, institucionais ou não, governamentais ou não, que estão envolvidos com a formulação, a implementação, o monitoramento e a avaliação contínua das políticas públicas.

A dimensão da existência/agência envolve agentes/atores sociais, econômicos e políticos que, movidos por interesses e propósitos nem sempre convergentes, estabelecem relações e interações que se utilizam do e produzem o território.

As políticas públicas são desenhadas e implementadas por esse conjunto heterogêneo de agentes/atores, refletindo as relações de poder existentes no espaço-tempo e as interações por eles estabelecidas, e expressam, por vezes, interesses coletivos emanados da esfera pública ou projetos que procedem de grupos de interesse. Cada política, em geral, e a PNDU não é uma exceção, é ao mesmo tempo uma expressão das correlações de força e da atuação dos agentes/atores e uma potência de transformação da realidade que não é neutra na própria produção do espaço.

Esse traço ambivalente de ser objeto e sujeito da ação política perpassa as chamadas políticas públicas espaciais.³ E, no caso da PNDU, envolve um conjunto mais amplo de agentes/atores, de esferas de governo, de possibilidades em termos de relações e interações entre esses agentes/atores, cuja gestão e regulação são um enorme desafio. Ademais, as percepções do espaço são variadas, tanto quanto o entendimento de como o território participa das ações e das políticas, mesmo e sobretudo aquelas que não estão abrangidas pelas políticas públicas espaciais.

Nesse sentido, a PNDU será sempre um processo, estará permanentemente expressando a dimensão de sua existência/agência, num território que está em permanente transformação por processos de duração variada.

3. A expressão políticas públicas espaciais pode ser encontrada e explorada em Steinberger (2006).

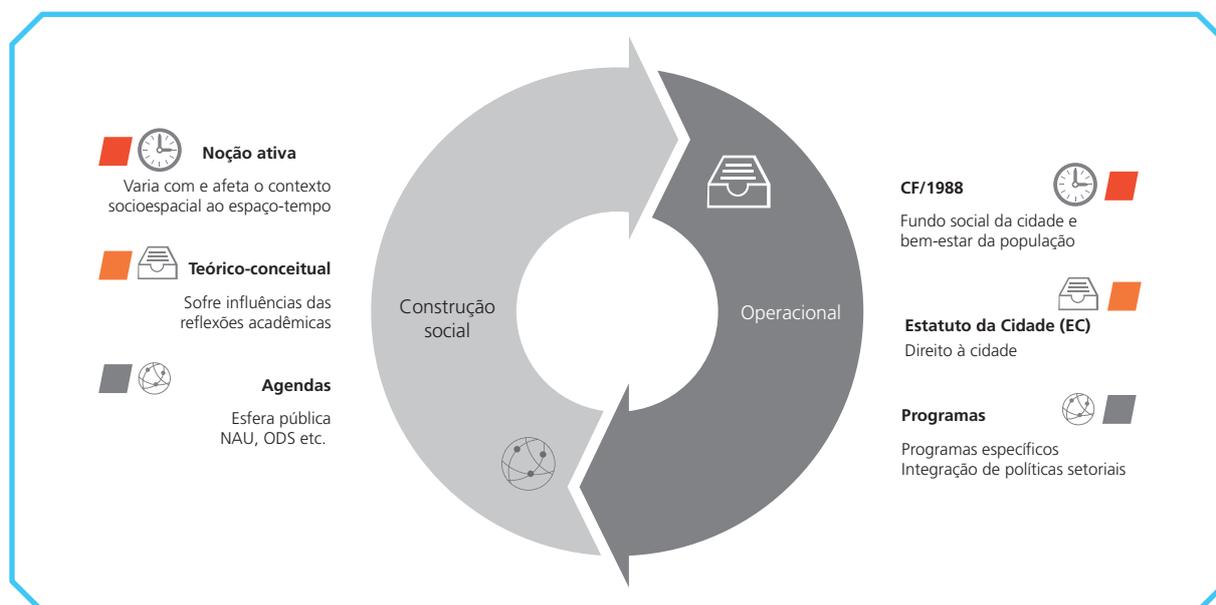
2.1 Os sentidos de desenvolvimento urbano

Apresentamos, até aqui, uma proposta de contextualização baseada nas dimensões do tempo-espaco-ser. Considerando que o território, numa perspectiva ampliada, é o objeto (e, como vimos, o sujeito) da PNDU, cabe agora olhar para a *noção de desenvolvimento urbano*, especialmente para sua dimensão legal-operacional, que é a que importa na reflexão sobre os sentidos e desafios de uma política voltada para o desenvolvimento urbano.

A figura 1 ilustra o entendimento da noção de desenvolvimento a partir de um duplo enfoque, considerando-a enquanto construção social em suas interfaces com a sua dimensão operacional.

FIGURA 1

Os enfoques/dimensões da noção de desenvolvimento urbano



Elaboração dos autores.

A noção de desenvolvimento urbano não é externa às dimensões do tempo-espaco-ser. É uma noção ativa que varia com os contextos socioespaciais e é, ela mesma, uma resultante de reflexões teórico-conceituais, de agendas diversas emanadas pela esfera pública e da forma como reflexões e demandas são refletidas e traduzidas no/pelo campo jurídico-administrativo.

A CF/1988 traz embutida uma noção de desenvolvimento urbano que remete ao cumprimento das funções sociais da cidade e à garantia de bem-estar para a população.⁴ Não há, no texto constitucional, maiores explicações sobre o que são as funções sociais da cidade, e mesmo o EC, que regulamentou o capítulo constitucional da política urbana treze anos depois, não as define explicitamente, senão de forma indireta pela qualificação de cidades sustentáveis, no inciso I do art. 2º do EC. De todo modo, tanto a noção abrangente de funções sociais da cidade quanto aquela talvez ainda mais abrangente (e até subjetiva) de bem-estar dão conta de um entendimento amplo do que seria o desenvolvimento urbano.

As diretrizes da política urbana enumeradas no art. 2º do EC reforçam esse entendimento e trazem um desafio enorme para a construção de uma PNDU, a qual deve tomar por premissa uma multiplicidade de aspectos que vão além de uma visão circunscrita ao planejamento urbano e a seus instrumentos. Sua formulação também extrapola o entendimento de desenvolvimento urbano centrado na oferta de serviços urbanos pelo poder público municipal. Não por acaso, o mote igualmente amplo do *direito à cidade* tornou-se a melhor tradução da política urbana à brasileira. Voltaremos a essas questões nas próximas seções, quando

4. "Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. § 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro. § 4º É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I – parcelamento ou edificação compulsórios; II – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III – desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. § 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. § 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez. § 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião" (Brasil, 2018).

apresentarmos o percurso da política urbana no Brasil e explorarmos a operacionalização do direito à cidade na experiência recente.

O importante, aqui, é reter a noção de que o desenvolvimento urbano, espelhado no direito à cidade, passa a ser um guarda-chuva que, de um lado, amplia as possibilidades e os desafios associados à PNDU e, de outro, traz para a política o desafio de conciliar a construção de uma agenda própria, que deve se traduzir operacionalmente em programas que repercutam a competência da União no tema, no limite do que a CF/1988 permite, com a governança sobre agendas que não lhe são próprias e que demandam um esforço de articulação e coordenação constantes, envolvendo agentes/atores que estão em diferentes escalas e esferas de governo e que possuem, como vimos, entendimentos e interesses múltiplos sobre o território.

No contexto contemporâneo, a agenda do desenvolvimento urbano articula-se, ainda, com as agendas internacionais que aludem à noção de sustentabilidade. Esse termo, tanto popular quanto polissêmico, encontra-se no cerne da Agenda 2030, expresso nos ODS, e a partir da III Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável, a Habitat III, realizada em Quito, em 2016, na assim chamada NAU.

Tem-se, portanto, que o objeto da PNDU remete a uma noção abrangente de desenvolvimento urbano que envolve, para além de agendas específicas, desafios associados a noções tão amplas quanto a de sustentabilidade, compreendendo aspectos sociodemográficos, técnico-produtivos, geoambientais e político-institucionais.

Das agendas internacionais emerge o desafio de produzir cidades inclusivas e solidárias, embaladas por uma educação cidadã que possa garantir acesso aos meios para a promoção da cultura e da identidade urbana, com segurança e autonomia, aos grupos historicamente excluídos. Tanto os ODS, notadamente o ODS 11, quanto a NAU reforçam a dimensão social inclusiva do desenvolvimento urbano, seja por meio do desafio de tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis, seja por meio do compromisso de buscar o *desenvolvimento urbano sustentável*, expresso no mote “cidade para todos”.

Há rebatimentos e desafios associados à dimensão econômica, no que diz respeito aos novos padrões de produção e consumo, às possibilidades das mudanças tecnológicas e ao mundo do trabalho.

Também há elementos associados à dimensão da sustentabilidade ambiental, envolvendo desafios que vão da pauta das mudanças climáticas, que demanda a inclusão da adaptação das mudanças do clima na agenda urbana, aos temas associados a leituras baseadas numa visão sistêmica dos assentamentos humanos, nos quais se destaca uma agenda embasada em conceitos como serviços ecossistêmicos e soluções fundamentadas na natureza. Isso tudo de forma associada aos ciclos de vida – que, por sua vez, remetem aos padrões de consumo – e a todo um processo de conscientização que envolve a educação ambiental, sem se esquecer da necessidade de promover mudanças na matriz energética, na perspectiva de ampliação das fontes de energia limpas.

Na construção dessas cidades, evidenciam-se, por fim, aspectos mais próximos à dimensão político-institucional, como o desenvolvimento e o aperfeiçoamento de mecanismos de transparência na gestão (urbana) e também no campo das finanças públicas, como ilustram iniciativas associadas ao conceito de *open data*, com a participação e o controle da sociedade, permitido/facilitado com o uso ampliado das tecnologias específicas.

2.2 A PNDU: existência e desafios estruturantes

Considerando os sentidos de desenvolvimento urbano trazidos anteriormente, fica evidente que a elaboração e a implementação da PNDU envolvem desafios variados e de características e proporções diversas. Não são, contudo, desafios recentes. Estão presentes desde a promulgação da CF/1988, que enunciou a política urbana como um dos capítulos que compõem o título da ordem econômica e financeira.

Nesse sentido, fazendo um esforço preliminar de aproximação da análise a partir da dimensão temporal, uma primeira pergunta que podemos fazer é se há ou houve uma PNDU no país.

A existência da PNDU no Brasil é controversa. Diferentes atores/agentes, gestores e pesquisadores do campo do planejamento urbano divergem sobre a existência da PNDU e sobre sua efetividade (Costa, Gomes e Adriano, 2017). A inexistência de uma política formalizada enquanto tal, por meio de norma específica, significa, para alguns, que não há uma PNDU. O capítulo constitucional da política urbana deixou a questão em aberto e o EC, ao trazer as diretrizes e os instrumentos da política urbana, regulamentou aspectos da política urbana em geral, especificando o que havia sido estabelecido pela CF/1988, mas não tem a envergadura esperada de uma PNDU que trouxesse maior objetividade e permitisse operacionalidade para efetivar tal política.

Em contrapartida, mesmo reconhecendo a ausência de um conjunto mais estruturado de normas específicas (com seus respectivos efeitos sobre procedimentos e práticas), outros agentes, gestores e pesquisadores consideram que, a partir de 2001, com o EC, ou, sobretudo, a partir de 2003, com a criação do MCidades, seguida da criação do Conselho Nacional das Cidades (ConCidades), os programas que buscaram orientar e apoiar os governos municipais em seus processos de construção de gestões democráticas das cidades – seja por meio de ações como a mobilização para a elaboração dos planos diretores participativos (PDPs), seja por meio de diversas ações de capacitação e disseminação de informação, entre outras desenvolvidas, em especial pela Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU) e suas antecessoras – revelam, em alguma medida, a existência de uma PNDU, ainda que não formalizada.

As diversas percepções sobre a existência da PNDU não são, contudo, irreconciliáveis. Se, de um lado, não há como negar que formalmente não há uma PNDU, e o esforço de elaboração em curso reflete esse fato, de outro, não se pode dizer que o país não possuía políticas públicas urbanas ou mesmo que não sinalizasse para a elaboração de uma PNDU, debate que perpassou todo o ciclo de Conferências Nacionais das Cidades (CNCs).

Os diversos programas desenvolvidos pela SNDU e pelas suas antecessoras revelam elementos que poderiam fazer parte de uma PNDU, a despeito dos desafios inerentes a essa política. Ao final, sem nenhum apego a respostas definitivas sobre a controvérsia da existência

da PNDU, pode-se dizer que havia uma PNDU em processo de construção. Ao final, de alguma forma, não estaria a PNDU sempre em processo de construção?

Considerando o processo em curso, que não é o mesmo daquele ocorrido no ciclo encerrado em 2018, pode ser um ponto de partida interessante saber por que, após três décadas (tomando-se como referência o capítulo da política urbana da CF/1988), ou passadas quase duas décadas (tendo como referência temporal o EC, de julho de 2001), não se conseguiu formalizar uma PNDU. Uma investigação em torno das dificuldades e dos desafios para se ter uma PNDU pode contribuir para o processo atual, que, como dissemos, não é o mesmo, embora enfrente desafios similares associados, em parte, à própria natureza das políticas públicas urbanas.

Há uma complexidade inerente às políticas públicas urbanas, implicando desafios conceituais e operacionais, tal como defendemos na seção 2 como um todo. As políticas públicas urbanas envolvem elementos que compõem uma agenda, digamos, específica, que diz respeito a seu *conteúdo finalístico*, conformando uma política urbana estrito senso (apoio à gestão e ao planejamento urbano; ao desenho, à implementação e ao monitoramento/avaliação dos instrumentos de política urbana e seu financiamento; às informações relativas ao desenvolvimento urbano; ao controle social; e à participação cidadã). Essa agenda, porém, também contempla elementos que dizem respeito às *políticas públicas setoriais*, sejam elas espaciais ou não, que também afetam o território, o que traz a necessidade de considerar, em sua construção e implementação, um amplo conjunto de políticas, especialmente, mas não somente, as chamadas políticas setoriais urbanas (mobilidade urbana, saneamento básico e habitação).

As relações entre as políticas setoriais e as políticas territoriais, em geral, envolvem tensões, disputas e conflitos de grande envergadura, que muitas vezes ficam sem solução. A coordenação das políticas a partir da gestão do território encontra resistências. Algumas se justificam pelas particularidades das políticas setoriais e pela complexidade que o desenho e a execução de seus programas impõem; outras remetem às diferenças relativas às estruturas institucionais necessárias para lidar com seus programas e aos recursos orçamentários

mobilizados, normalmente muito superiores àqueles disponibilizados para estruturar políticas urbanas estrito senso.

Assim, as políticas públicas urbanas envolvem elementos de conteúdo, que dizem respeito à gestão do espaço urbano, mas também abarcam elementos associados aos usos concorrentes do espaço urbano, inclusive aqueles associados às políticas públicas (setoriais). Ao abarcarem elementos de características e implicações tão distintas, as políticas públicas urbanas acabam se situando num campo instável. Encerrar-se no campo de seu conteúdo específico sem considerar as necessidades associadas às demais políticas urbanas com impacto no território empobrece e reduz a potência das políticas que querem promover o desenvolvimento urbano; assumir um papel central na concretização da intersectorialidade, em contrapartida, é um desafio nada trivial, que exige repensar formas de promover a integração, a articulação e a coordenação dessas políticas. Um desafio regulatório e de governança, pelo menos.

As políticas públicas setoriais usam a produção do território e contribuem para ela. Subestima-se, contudo, o papel dessas políticas na produção do espaço, conquanto determinantes e/ou condicionantes desse processo que confere determinados atributos, formas e padrões diferenciais ao território. Ainda que abundem evidências sobre a natureza do processo de urbanização brasileiro, as relações causais, de determinação e de interdependência entre as ações produzidas pelas políticas setoriais e a produção do território ainda não são suficientemente (re)conhecidas.

Há, portanto, um desafio intrínseco à política urbana, por sua natureza que transita entre sua dimensão territorial e sua permeabilidade às políticas setoriais, cujo enfrentamento informará sobre a qualidade e a potência do que pode vir a ser a PNDU.

Fizemos, na seção 2, a proposta de contextualizar a elaboração da PNDU tendo em conta as dimensões temporais, espaciais e existenciais, remarcando a existência de agentes/atores de filiações variadas, em termos de características e interesses, cujas ações rebatem no território, produzindo-o, de forma intencional ou não.

Vimos que a noção de desenvolvimento urbano, expressa de forma implícita no campo normativo, mas também reflexo de uma agenda construída por atores nacionais e internacionais, repercutindo demandas emanadas pela esfera pública, é abrangente e desafia o processo de elaboração e implementação da PNDU. Essa noção contempla elementos que devem compor a política estrita, mas também exige a integração das políticas públicas no território, por meio de ações de coordenação que envolvem regulação e governança.

Apoiando-nos nesse quadro de referências conceituais e analíticas, partimos, nas próximas seções, para uma análise que se deterá, na sequência, em aspectos da dimensão temporal, espacial e substantiva (ser) da PNDU, de modo a termos, a partir dessas reflexões, uma visão sobre a contextura do processo atual, orientadora para o esforço que será empreendido ao longo dos próximos meses, por meio da elaboração de notas técnicas que aprofundarão alguns aspectos necessários em face do propósito de contribuir para o processo em curso e subsidiá-lo.

Como premissa, o conjunto de subsídios de aporte à formulação da PNDU sustenta a relevância de uma *visão estratégica sobre o território*. Tal perspectiva considera a política urbana como integrante do conjunto das políticas públicas espaciais e, como tal, reflete movimentos simultâneos e diversos de produção do espaço e de uso do território nesse país continental. As contribuições do Ipea à PNDU se alinham e assumem as definições elaboradas pela CGDRU, que considera uma abordagem do território nos níveis regional, supramunicipal e municipal, abarcando diferentes escalas (multiescalaridade) e tipologias para a aplicação de ações, políticas e investimentos, respeitando a diversidade de municípios e otimizando seus diferentes arranjos (relações interfederativas). Dessa maneira, se buscará superar a primazia dos grandes centros urbanos como principal objeto de desenho e execução de políticas urbanas, trazendo a perspectiva do *sistema urbano brasileiro* e da sua *rede de cidades* para o centro do debate.

3 O PERCURSO DA POLÍTICA URBANA NO BRASIL E A CONSTRUÇÃO DE UMA PNDU

A história recente da política urbana no Brasil pode ser encontrada em contribuições feitas por vários autores, por meio de narrativas que têm muitos pontos em comum e algumas controvérsias, como a que discute se há/houve ou não uma PNDU no país.

Nesta seção, a ideia não é oferecer uma mera síntese histórica da política urbana do país, mas tentar olhar para o percurso brasileiro a partir do movimento de construção de uma PNDU, numa leitura que busca no passado elementos para compreender os processos que se encontram em curso.

Ainda que as raízes de muitos dos problemas urbanos brasileiros remontem a um passado mais distante, cujo resgate permitiria categorizar, compreender e desvelar a “natureza” do processo de urbanização do país, o esforço analítico aqui empreendido tentará não se distanciar tanto na linha do tempo.

Reconhecemos que há processos de longa duração (e ainda inconclusos ou abertos) e eventos históricos relevantes que são fundamentais para a compreensão do que é o Brasil urbano, do porquê de as cidades brasileiras serem marcadas e expressarem intensas desigualdades socioespaciais e conterem características morfológicas e padrões de ocupação e uso do solo que sugerem o que muitos consideram como sendo a ausência de planejamento urbano ou de uma visão integrada do território e de seus atributos naturais e socioculturais.

Contudo, ainda que partamos desse reconhecimento e do entendimento de processos, tensões e conflitos existentes e inerentes à própria produção do espaço urbano no país, a contextualização da formulação da PNDU, neste momento, se concentrará numa temporalidade mais próxima, abarcando o período mais recente da história, que tem como marco a CF/1988 e que se encerrou, de certa forma, nos anos recentes, quando um ciclo de construção de uma gestão urbana democrática parece ter acabado.

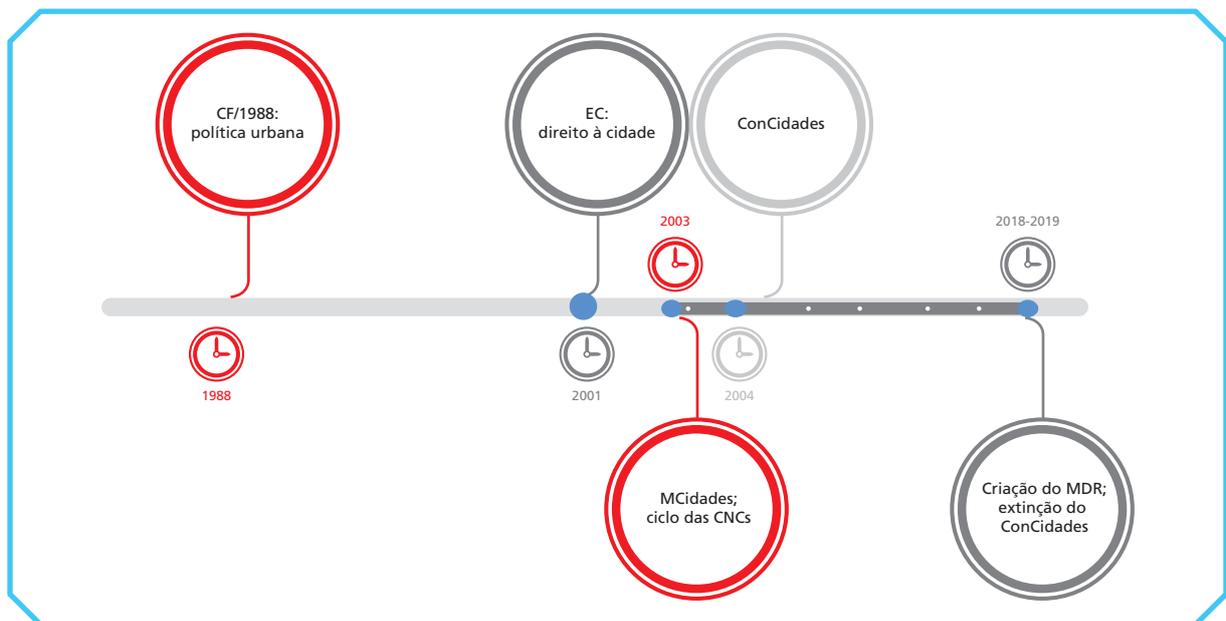
Portanto, essa contextualização temporal do processo atual de formulação da PNDU considera que, no período histórico recente, a partir da CF/1988, houve um ciclo de políticas públicas urbanas que, partindo do capítulo relativo à política urbana, buscou instituir um ordenamento jurídico e implementar políticas públicas voltadas para a construção de uma gestão urbana democrática, ancorada em instrumentos que visavam garantir a participação social.

Ao olhar para esse ciclo que cobre o período aproximado de trinta anos, indo de 1988 a 2018, diferentes possibilidades analíticas se abrem, com diferentes abordagens e clivagens,

associadas entre si: a cronológica jurídica, a político-institucional e a temática (a figura 2 traz uma ilustração de uma linha do tempo simplificada do período).

FIGURA 2

Linha do tempo da política urbana pós-CF/1988



Elaboração dos autores.

Na análise cronológica jurídica, enfocam-se os elementos jurídico-normativos estruturantes que informam sobre esse período de construção de uma gestão urbana democrática: além da própria CF/1988, tem-se o EC (Lei Federal nº 10.257, de 20 de julho de 2001); a Lei dos Consórcios Públicos (Lei Federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005), instrumento de articulação interfederativa com potencial de colaborar com a gestão municipal; e o Estatuto da Metrópole (EM) (Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015). Isso para ficar apenas em três marcos normativos, aos quais poderiam ser somados os relativos às políticas setoriais e outros associados às normas sobre questões político-institucionais e os instrumentos de gestão democrática.

A abordagem político-institucional tem como marco a criação do MCidades, instituído em janeiro de 2003 e fundido ao MI, em 2019, para formar o que hoje é o MDR. O MCidades inaugurou um novo ciclo para as políticas públicas urbanas do país e foi responsável pelo desenho e pela implementação de diversos programas voltados para o desenvolvimento urbano.

Seus objetivos eram o combate às desigualdades sociais, a transformação das cidades em espaços mais humanizados e a ampliação do acesso da população à moradia, ao saneamento e ao transporte. A existência do MCidades pode ser entendida como uma etapa ou um ciclo do processo de construção de uma gestão urbana democrática, ainda que a própria existência do ministério possa ser dividida em diferentes períodos, a depender do contexto político e econômico presente e dos atores/agentes responsáveis pela condução das políticas públicas a cargo do ministério e de suas secretarias.

A abordagem temática, por seu turno, coloca o foco em determinados temas, procurando construir uma historicidade para seu desenvolvimento. Elementos como os instrumentos de política urbana, a participação social na política urbana ou a questão metropolitana configuram temas que poderiam ser utilizados como balizadores da construção de uma narrativa sobre a gestão urbana democrática.

Neste TD, busca-se apontar elementos estruturantes à formulação da PNDU para, a partir deles, olhar para o percurso brasileiro, com foco nesse período recente, de modo a trazer *chaves analíticas* que permitam qualificar e compreender os desafios em curso.

Neste processo reflexivo, elementos da abordagem jurídica e político-institucional são fundamentais e necessários. Não há como entender o percurso brasileiro sem levar em conta o campo jurídico-normativo ou sem considerar as instituições, os arranjos de governança e as políticas públicas desenhadas e implementadas ao longo desse período.

Contudo, tanto quanto possível, a tentativa que se faz aqui buscará mais alimentar o processo em curso, mirando os desafios contemporâneos, do que a construção de uma narrativa histórica em si. Dessa forma, nas subseções seguintes, busca-se associar elementos da narrativa em torno do percurso da política urbana no país com os desafios para a elaboração da PNDU.

3.1 A (re)fundação da República e as matrizes ambivalentes da construção da gestão urbana democrática no Brasil

O recorte temporal desse percurso é a CF/1988. Vale, contudo, fazer uma ressalva importante. Tomar a CF/1988 como marco temporal para fins de contextualizar o processo

de elaboração da PNDU não significa desconsiderar a história da questão urbana ou da urbanização no país, que remonta ao final do século XIX, início do século XX: reflete-se nas primeiras demandas por “melhoramentos urbanos”, na República Velha,⁵ passa por experiências/experimentos como o de padre Lebrez e pelo nascimento do movimento em torno da reforma urbana, nos anos 1950 e 1960.⁶

O próprio capítulo da política urbana na CF/1988 deriva e resulta de um movimento de longa duração, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, (re)organizado em 1985, e que propôs a emenda popular que gerou o texto constitucional.

O Movimento Nacional pela Reforma Urbana articulou o cenário de participação popular em todo o Brasil no processo da Constituinte de 1988, formado por um grupo heterogêneo, cujos participantes atuavam em diferentes e complementares temáticas do campo urbano. Reuniu-se uma série de organizações da sociedade civil, movimentos, entidades de profissionais, organizações não governamentais, sindicatos. (...) Essas entidades assumiram a tarefa de elaborar uma proposta de lei a ser incorporada na Constituição Federal, com o objetivo de modificar o perfil excludente das cidades brasileiras, marcadas pela precariedade das políticas públicas de saneamento, habitação, transporte e ocupação do solo urbano, assim configuradas pela omissão e descaso dos poderes públicos.⁷

Portanto, partir da CF/1988 não é apagar trajetórias pretéritas. A opção visa enfatizar a dimensão jurídico-normativa, entendendo-a como herdeira e acolhedora de processos vivos e dinâmicos e interesses, por vezes divergentes, que se manifestam nesses momentos de (re) fundação nacional, como o de uma Assembleia Constituinte.

5. A Revolta da Vacina, no Rio de Janeiro, no começo do século XX, consiste apenas num exemplo, especialmente interessante no contexto atual de crise sanitária, de movimentos sociais associados à questão urbana. Antes disso, a tradição política das Câmaras de Vereadores é outro testemunho da importância que a esfera e o poder local tiveram na formação política e cultural do país.

6. Há uma vasta bibliografia sobre o tema. O texto de Cecília Ribeiro e Virginia Pontual, por exemplo, contextualiza o movimento da reforma urbana na década de 1960. Disponível em: <<https://bit.ly/2TeujIU>>.

7. Disponível em: <<https://bit.ly/3kmKXRU>>.

Nesse processo de (re)fundação da República, a partir da emenda popular que contou com mais de 130 mil assinaturas e a adesão de quase cinquenta entidades estaduais e locais, incorporou-se à CF/1988 o capítulo da política urbana. Nele, os art. 182 e 183 estabelecem que a política de desenvolvimento urbano, cuja execução cabe ao poder público municipal, visa ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Tomar esse objetivo como ponto de partida é, como vimos na seção anterior, um desafio. O desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes são nomeados como o coração da política de desenvolvimento urbano, o que faz com que essa política tenha que lidar com a definição do que são, afinal, as funções sociais da cidade e do que fazer para garantir o bem-estar dos cidadãos.

O texto constitucional não dá margem a dúvidas: a política de desenvolvimento urbano deve abranger os elementos específicos da política urbana, parcialmente expressos no capítulo da política urbana, e devem lidar também com aspectos qualitativos do ambiente e da vida urbana.

Além desses aspectos que reforçam a leitura feita anteriormente sobre o caráter ambivalente e potencialmente conflituoso da política urbana, o texto constitucional também deixa expressa a semente de outros tipos de conflito que permearão o percurso das políticas públicas urbanas no Brasil: a questão das relações interfederativas, do compartilhamento e da divisão de competências em torno da gestão e da política urbana.

Segundo o art. 182 da CF/1988, a execução da política de desenvolvimento urbano caberá ao poder público municipal. Essa determinação ecoa o que o art. 30 da CF/1988 estabelece em termos da competência do município em promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Reflete ainda o *status* de ente autônomo da Federação, conforme estabelecem os art. 1º e 18 da CF/1988.

No entanto, ainda que a execução da política de desenvolvimento urbano caiba ao município, compete à União a incumbência de legislar sobre normas gerais de direito

urbanístico (art. 21, inciso XX, da CF/1988), de modo que deve haver uma subordinação dos municípios ao cumprimento das diretrizes para o desenvolvimento urbano estabelecidas pelo governo central.

Numa outra seara, os conflitos envolvem também os estados, aos quais cabe a competência de instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, conforme estabelece o art. 25 do texto constitucional. No mesmo artigo, expressa-se que a instituição desses recortes territoriais visa “integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (Brasil, 1988).

Assim como a definição do que caracterizaria o cumprimento das funções sociais da cidade, o texto constitucional tampouco esclarece o que são as funções públicas de interesse comum e quais seriam os mecanismos e procedimentos de compartilhamento de sua gestão, considerando que os municípios são os executores da política de desenvolvimento urbano sob a qual se encontram tais funções públicas.

O balanço que fazemos desse momento fundacional da República brasileira é de certa forma ambivalente e cheio de matizes. A chamada Constituição Cidadã tem e apresenta avanços e diretrizes importantes para a estruturação da experiência democrática do país, valorizando a participação social e os direitos difusos e coletivos.

Especificamente no que tange à política urbana, a existência do capítulo inserido por emenda popular abriu as portas para uma série de possibilidades e oportunidades que recuperam, de certa maneira, a tradição brasileira de valorização da esfera local. Sem o capítulo da política urbana na CF/1988, haveria maiores dificuldades e resistências à construção da gestão urbana democrática e estariam desamparadas as experiências inovadoras de gestão municipal que se multiplicaram ao longo dos anos 1990. É pouco provável que o país tivesse o ordenamento jurídico trazido pelo EC se não fosse a CF/1988. Ainda no que diz respeito à política urbana, a CF oferece os fundamentos, as bases para o entendimento abrangente em torno do desenvolvimento urbano e os elementos que viriam a permitir a associação entre desenvolvimento urbano e gestão democrática. A contribuição e o papel da CF/1988 para a construção da PNDU devem ser reconhecidos.

Contudo, pela própria natureza do processo constituinte, a CF/1988 deixou lacunas e se tornou um campo fértil para desafios e conflitos que perpassam todo o ciclo aqui analisado e que permanecem como questões a serem enfrentadas na construção de uma PNDU.

Podemos categorizar essas lacunas e pontos de tensão em três linhas:

- uma que reúne elementos decorrentes da falta de um entendimento conceitual mais consistente da dimensão territorial;
- como decorrência da primeira linha (ausência de um entendimento sobre a dimensão territorial), outra que remete à sobrevalorização das políticas setoriais e à fragmentação da ação sobre o território, com efeitos sobre sua configuração e sobre a produção do espaço urbano, em particular; e
- aquela ligada aos diversos conflitos de competência entre os entes da Federação que foram deixados pelo texto constitucional, com efeitos diretos sobre a gestão urbana e, em particular, sobre a questão metropolitana.

No que diz respeito à perspectiva territorial da CF/1988, vale resgatar aqui uma análise feita por Costa (2018, p. 311):

o que procuramos mostrar aqui é que a CF/1988, o ADTC [Ato das Disposições Constitucionais Transitórias], as emendas constitucionais e os principais regulamentos da Carta Magna deixam transparecer a existência de um entendimento parcial e pouco robusto da dimensão espacial/territorial. Nesse sentido, como desenvolver políticas públicas atentas para a dimensão territorial quando há poucas referências conceituais ou preceitos que permitam uma articulação entre as políticas públicas?

Essa visão parcial, fragmentada e pouco robusta da dimensão territorial, a despeito da reconhecida diversidade e das disparidades socioespaciais do país, gerou uma CF/1988 de viés setorialista, na qual a setorialização ocorre nas próprias políticas públicas espaciais, subdividas em políticas regional, urbana, agrária e de meio ambiente.

No esteio dessa visão setorializada, observam-se dois efeitos simultâneos. De um lado, a prevalência de uma visão simplista e homogeneizadora do território brasileiro, refletida,

sobretudo, na forma como os municípios são tratados como uma unidade indiferenciada. De outro, a ação fragmentada e não integradora sobre o território, que produz dois efeitos: i) contribui para que não haja controle, regulação e governança sobre tais ações, gerando territórios fragmentados e, ao contrário do que propõe a própria CF/1988, mais desiguais; e ii) desestimula-se o estabelecimento de relações de solidariedade territorial, ampliando-se disputas e conflitos entre os entes federados, em vez de articulação e cooperação.

A visão simplista do território produzirá, como se verá a seguir, uma perspectiva espacial que privilegia um determinado tipo de “urbano”, para fins da política urbana, restando pouca atenção ao universo diverso e heterogêneo de municípios do país.

Como produto desse contexto – que não é apenas normativo, e reflete as próprias disputas socioeconômicas e políticas e os conflitos de visão de mundo e interesses presentes na sociedade brasileira –, a CF/1988 torna-se um campo fértil de conflitos, ficando reduzidas as possibilidades de sucesso de políticas regulatórias e soluções concertadas de governança, bem como ações públicas ou híbridas baseadas na cooperação, em face da solidariedade territorial.

O entendimento da dinâmica e das estratégias presentes na produção constitucional pode ajudar a compreender a ausência de procedimentos ou sinalizações que melhor indicassem a superação de alguma das lacunas e de algum dos dilemas deixados pela CF/1988.

Expressão de um embate que se estabeleceu, dizendo de forma simplificada, entre “progressistas” e “conservadores”, o texto final, considerado uma conquista da sociedade brasileira, de fato, estabeleceu limites para a ação e para a propriedade privada, assumiu o objetivo de enfrentar as desigualdades sociais e regionais que marcam a sociedade brasileira e reconheceu direitos sociais, de uma forma inédita, abrindo espaço para um intenso trabalho de regulamentação dos preceitos e dispositivos constitucionais, o qual ainda se mostra inconcluso e que pode revelar uma inteligente estratégia dos setores mais conservadores, apontada em Bercovici (2009, p. 195), segundo o qual as assim chamadas “contradições” e “compromissos dilatórios” se fazem presentes nas passagens que suscitam mais conflitos, desembocando na conformação de “normas programáticas”, que são o sinônimo de normas que não têm qualquer valor concreto (Costa, 2018, p. 280).

Depreende-se do que argumentamos até aqui que, desse ponto de partida temporal, ficaram como herdade da CF/1988 alguns elementos de tensão/desafios para a PNDU.

- 1) A valorização da participação social na gestão pública e a afirmação do país como um Estado democrático de direito, bem como a afirmação dos direitos difusos e coletivos, devem contribuir para o processo de construção da gestão urbana democrática.
- 2) O enunciado da política urbana (e sua própria existência) traz uma perspectiva abrangente para o desenvolvimento urbano, com elementos positivos – propicia uma percepção mais ampla dos processos de formação socioespacial que pode gerar políticas territoriais de maior envergadura –, embora se ressinta da ausência de um maior aprofundamento conceitual e normativo.
- 3) Sua visão territorial pouco robusta não favorece as políticas públicas espaciais; ao contrário, reforça a setorialização das políticas públicas e amplifica os desafios de coordenação e articulação dessas políticas e de seus agentes/atores.
- 4) No mesmo sentido, a perspectiva territorial simplista e a peculiar organização político-administrativa do país acabam produzindo um federalismo mal resolvido, fértil em conflitos de competência e pouco solidário.
- 5) Esses mesmos elementos (perspectiva territorial e arranjo federativo simplistas) produzem uma noção totalizadora de políticas públicas que lida com o universo, heterogêneo e diverso, dos municípios a partir de uma noção de unidade indiferenciada, com equalização de competências e responsabilidades.

E como esses elementos foram sendo enfrentados, se o foram, ao longo do período considerado?

3.2 Das experiências locais aos avanços institucionais: a gestão urbana em contextura auspiciosa

Promulgada a CF/1988, sua herdade ficou de certa forma esquecida ao longo da década de 1990, ao menos na agenda nacional, em que o tema urbano não foi priorizado. Na escala local, contudo, a realidade mostrou-se bem mais auspiciosa e muitas iniciativas podem ser destacadas nesse período.

A ausência de uma diretriz nacional para a solução do crescimento desordenado e desigual das cidades brasileiras, somada à autonomia municipal para a resolução dos temas

urbanos, pós-CF/1988, ensejou o surgimento de experiências embrionárias que dariam início à formação de políticas urbanas cujos instrumentos seriam sistematizados futuramente, no EC, conformando um verdadeiro *caldeirão de inovações democráticas e progressistas*.

Na década de 1990, governos locais eleitos pós-CF/1988, com a participação da sociedade civil organizada, promoveram uma série de experiências políticas inovadoras, como o orçamento participativo, as intervenções em assentamentos precários e a delimitação de zonas especiais de interesse social (Zeis), dando o pontapé inicial para a futura formalização de leis nacionais que viriam favorecer a democratização do acesso à cidade.⁸

Houve, nesse momento, um ciclo de experimentações em política urbana no nível local, fortemente influenciado pelo processo de redemocratização e ecoando a Carga Magna. A experiência brasileira gozou de reconhecimento internacional, tendo sido destacada na II Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat II), ocorrida em Istambul, em 1996. Importante mencionar que foi apenas após a Habitat II que o direito à moradia foi constitucionalizado no Brasil, passando o integrar o art. 6º da CF/1988 (dos direitos sociais), por meio da Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000.

De forma retroalimentar, as discussões ocorridas na Habitat II, bem como a visão da urbanização enquanto oportunidade de desenvolvimento, tendo as cidades como seu vetor, viriam a influenciar a experiência brasileira. A conferência “foi fundamental para o reconhecimento internacional do direito à moradia e influenciou, no Brasil, marcos importantes, a exemplo da aprovação do EC (2001), da criação do Ministério das Cidades (2003) e, em seguida, do ConCidades (2004)” (Ipea, 2016).

A despeito da riqueza desses experimentos e das inovações produzidas, poucas contribuições foram aportadas nos anos 1990, no sentido da regulamentação do capítulo

8. Esse é o caso do Projeto de Lei de Iniciativa Popular nº 2.710/1992, que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), por meio da sanção da Lei Federal nº 11.124/2005. Apesar da demora em sua sanção (foram treze anos entre a abertura do projeto de lei e sua sanção), essa foi uma iniciativa que consolidou o provimento habitacional como política de Estado.

constitucional sobre política urbana, e muito menos no sentido de formulação de uma PNDU. Os avanços mais expressivos viriam apenas com o novo século, treze anos depois da CF/1988, com a regulamentação dos artigos do capítulo da política urbana, por meio do EC, Lei Federal nº 10.257 (Brasil, 2001). Naquele momento de criação, o EC representou

a pactuação do que seria uma Nova Agenda Urbana brasileira dos anos 2000, ao trazer um conjunto de ferramentas (instrumentos) que deveriam ser implementadas nas cidades por meio da elaboração e da implementação dos planos diretores [PDs], instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (Marguti, Costa e Galindo, 2016, p. 16).

O EC foi um instrumento inovador ao regulamentar ferramentas de natureza jurídica e urbanística para direcionar o uso e a ocupação do solo, posses urbanas e as formas de controle e participação direta do cidadão na elaboração dos PDs (Ferreira, 2009), previstos na CF/1988, mas com importância reforçada enquanto instrumento de efetivação do direito à cidade e de reversão das desigualdades urbanas.

Em larga medida, instrumentos urbanísticos, tais como as Zeis, a outorga onerosa do direito de construir (OODC) e as operações urbanas consorciadas, já vinham sendo aplicadas em municípios brasileiros antes de serem sistematizadas no EC. Contudo, “a efetiva presença desses instrumentos vai acontecer após o estabelecimento de normas gerais para os mesmos por lei federal [EC]”, evidenciando “a importância da política federal na indução do planejamento municipal” (Lima Neto, Krause e Balbim, 2014).

Ainda que balanços sobre a efetiva implementação dos instrumentos contidos no EC demonstrem que pouco se avançou nos municípios – discutiremos sobre isso mais adiante –, o conteúdo da lei segue sendo inovador e potencialmente capaz de mitigar a lógica desigual e segregadora da distribuição dos recursos e das populações no território.

Menos de dois anos após a sanção do EC, tem-se a criação, no primeiro mandato do governo Lula, do MCidades, estruturado em secretarias nacionais associadas aos serviços setoriais urbanos (saneamento básico, habitação e mobilidade) e na então denominada Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU).

Competia ao MCidades, segundo o Decreto nº 4.665, de 4 de abril de 2003, tratar de

política de desenvolvimento urbano; políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito; promoção, em articulação com as diversas esferas de governo, com o setor privado e organizações não governamentais, de ações e programas de urbanização, de habitação, de saneamento básico e ambiental, transporte urbano, trânsito e desenvolvimento urbano; política de subsídio à habitação popular, saneamento e transporte urbano; planejamento, regulação, normatização e gestão da aplicação de recursos em políticas de desenvolvimento urbano, urbanização, habitação, saneamento básico e ambiental, transporte urbano e trânsito; e participação na formulação das diretrizes gerais para conservação dos sistemas urbanos de água, bem assim para adoção de bacias hidrográficas como unidades básicas do planejamento e gestão do saneamento (Brasil, 2003).

Cabia à SNPU, entre outras competências, “formular e propor, acompanhar e avaliar a Política Nacional de Programas Urbanos em consonância com as políticas de habitação, saneamento e mobilidade urbana, em articulação com o Conselho das Cidades” (Brasil, 2003).

Em relação à estrutura do MCidades, cabe salientar que ainda que as políticas setoriais tenham sido organizadas em secretarias separadas, uma vez que cada órgão possui critérios próprios e orçamentos distintos (Costa, Gomes e Adriano, 2017), esta foi a conformação que, naquele contexto político, permitiu que se avançasse nas políticas urbanas sem grandes interferências nas estruturas hegemônicas de poder do período.

Treze anos após a CF/1988, o EC estabelecia as diretrizes para a política urbana no país e, menos de dois anos depois, era criada a estrutura institucional legalmente competente para formular, propor, acompanhar e avaliar a PNDU, de competência da secretaria executiva, de forma articulada às políticas urbanas setoriais e considerando as decisões emanadas pelo ConCidades.

As janelas de oportunidade lançadas pelo capítulo da política urbana da CF/1988 frutificaram, reforçadas pelas inovações em gestão urbana observadas na esfera local, com

importante adesão social. Contudo, os desafios, as tensões e os conflitos deixados pela CF/1988 permaneceram abertos, demandando resposta.

A estrutura do MCidades pouco sucesso teve em fugir da setorialização, mas se esperava que a formulação de uma PNDU pudesse trazer propostas e soluções diante das armadilhas institucionais e operacionais inerentes às políticas públicas, envolvendo as práticas associadas ao desenho e à execução dos programas governamentais, sobretudo no caso de políticas setoriais tão capilarizadas no território e que manejam orçamentos tão vultosos.

A esperança de superação dos desafios deixados pela CF/1988 e não equacionados pelo EC repousaria, então, no papel a ser exercido pelo ConCidades e pelo ciclo das CNCs, objetos da próxima subseção.

3.3 O ConCidades e os ciclos das CNCs na estruturação da política urbana

A experiência brasileira de construção da gestão urbana democrática ganhou grande impulso entre 2003 e 2016, com a estruturação do ciclo das CNCs e a criação e o funcionamento do ConCidades, conformando uma importante estrutura associada a um projeto de governo que ampliou a noção da “participação social como método de gestão” (Pires e Vaz, 2012) ou, em outras palavras, que inaugurou uma arena de disputas e consensos entre os atores/agentes que compartilham o espaço urbano.

A narrativa cronológica jurídica e a trajetória político-institucional se mesclam nesse período, pródigo na produção legislativa e na produção de arranjos de gestão e governança participativa e democrática.

O papel e a potência do ConCidades, na política urbana brasileira, durante sua existência, se deram, sobretudo, por meio da homologação de resoluções acerca de suas deliberações e seus encaminhamentos. Essas resoluções resultavam do debate/embate, tanto político quanto técnico, nos temas que se referiam à PNDU e aos programas do MCidades.

Havia o entendimento, por parte do ConCidades,⁹ de que o sistema de conselhos e conferências fortalecia o poder legislativo e sua interlocução com a sociedade civil. Prova disso é o conjunto de leis e projetos de lei discutidos e deliberados pelo ConCidades.¹⁰

Em 2003, a I CNC uniu o reconhecimento do tema urbano pelo governo federal ao interesse da sociedade civil em participar da construção das políticas públicas. Diante da necessidade da estruturação de uma PNDU, foram definidos, desde a I CNC, seus princípios e diretrizes, tais como: garantia do direito à cidade (princípio geral); universalidade, equidade, sustentabilidade, integralidade e gestão pública para as políticas públicas; moradia digna; saneamento ambiental público; transporte público; função social da cidade e da propriedade; gestão democrática da cidade; inclusão social e redução das desigualdades; sustentabilidade financeira e socioambiental da política urbana; combate à discriminação de grupos sociais e étnico-sociais; combate à segregação urbana; e promoção da diversidade socioespacial.

Trata-se de um conjunto de princípios e diretrizes amplo, o qual espelhava o processo de participação social e que respondia, naquele momento, ao desafio de definir o que é o desenvolvimento urbano, qualificando aquilo que havia sido deixado em aberto na CF/1988.

Mais que isso, as diretrizes da I CNC, com o tema Cidade para Todos: Construindo uma Política Democrática e Integrada para as Cidades, referiam-se expressamente à PNDU. Nela se definiam: o papel das políticas nacionais em formular, implementar e avaliar a PNDU e as políticas setoriais (fundiária, de habitação, de saneamento ambiental, de trânsito, de transporte e de mobilidade urbana); a articulação (intersectorialidade) das políticas urbana, social e de desenvolvimento; a implementação da estrutura institucional pública necessária para a efetivação da política urbana; a promoção e a organização da participação social; a criação de políticas de desenvolvimento e capacitação técnico-profissional; a promoção

9. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/conselho-das-cidades-concidades>>.

10. Esse é o caso da Lei Federal nº 11.107/2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências (regulamentada pelo Decreto nº 617/2007); da Lei nº 11.124/2005, que dispõe sobre o SNHIS, cria o FNHIS e institui o Conselho Gestor FNHIS (regulamentada pelo Decreto nº 5.796/2006); da Lei nº 11.445/2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; da Lei nº 11.888/2008, que assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei nº 11.124/2005.

da diversidade urbana, regional e cultural; políticas abrangentes e massivas, buscando a correção das desigualdades existentes; e o apoio à estruturação de uma rede de cidades mais equilibrada (desenvolvimento socioeconômico e redução das desigualdades regionais).

Boa parte da agenda apresentava avanços na visão do território, embora elementos associados aos conflitos federativos e uma perspectiva mais robusta da dimensão territorial do desenvolvimento urbano não estivessem plenamente elaborados.

A II CNC, ocorrida em 2005, teve como tema Construindo uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano,¹¹ avançando na definição de diretrizes para seu próprio processo de formulação, de maneira a constituir as bases para implementar um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU), congregando os vários entes da Federação.

Com a representação do poder público e da sociedade civil organizada e de caráter consultivo, deliberativo e fiscalizador, o SNDU comportaria, nas três escalas de governo, toda a estrutura de CNCs, os conselhos das cidades, fóruns e fundos de desenvolvimento urbano, facilitando a integração interinstitucional e intersetorial na construção da política urbana.

Além disso, a II CNC: i) definiu a necessidade de deliberar diretrizes para a integração das políticas setoriais em todas as UFs; ii) assegurou a proposta de regulamentação do marco regulatório do saneamento (que daria origem à Lei nº 11.445/2007) e do FNHIS (Decreto nº 5.796/2006); e iii) aprofundou as discussões acerca de temas transversais, tais como a participação e o controle social, a questão federativa, o desenvolvimento regional, urbano e metropolitano e o financiamento do desenvolvimento urbano.

Com apenas dois anos de interstício entre as primeiras CNCs, as expectativas da sociedade civil, de movimentos sociais organizados e de grupos de interesse específico eram tão amplas quanto eram crescentes os desafios para traduzir essas demandas e propor/construir uma visão de desenvolvimento urbano que, a partir das CNCs, se traduzisse em políticas operacionais, sobretudo em face das estruturas e práticas burocráticas presentes na gestão governamental.

11. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/conselho-das-cidades-concidades>>.

A III CNC, em 2007, trouxe o tema Avançando na Gestão Democrática das Cidades e tratou da interface entre as intervenções urbanas e a integração de políticas, o controle social e os recursos, além de debater sobre as receitas municipais e a ampliação de receitas próprias. Definiu-se a criação, por lei, do SNDU, tendo sido detalhadas suas finalidades, seus componentes e as instruções sobre o uso dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (FNDU), que seria instituído no contexto do SNDU. Avançou-se na definição de mecanismos para a política de regularização fundiária e definiram-se (em conjunto com Legislativo e Executivo) mecanismos para a implementação da Lei nº 11.445/2007, do saneamento básico e ambiental urbano.¹²

A campanha nacional dos PDPs,¹³ conduzida pela SNPU, havia contribuído para que muitos municípios brasileiros elaborassem seus PDs, o principal instrumento local de política urbana, previsto na CF/1988 e no EC. Um ciclo de elaboração de PDs se deu em paralelo ao ciclo da III CNC, e muitas das avaliações sobre as capacidades estatais municipais foram endereçadas à conferência. A percepção em torno da diversidade e da heterogeneidade dos municípios brasileiros estava em foco, bem como a dificuldade de acessar recursos para a promoção do desenvolvimento urbano. A partir da III CNC, as duas conferências seguintes foram realizadas com maior espaçamento temporal, com intervalos de três anos. Durante a IV CNC, ocorrida em dezembro de 2010, balanços¹⁴ foram realizados destacando a importância do ConCidades e das CNCs, sobretudo em estabelecer um canal direto entre a sociedade civil e os Poderes Executivo e Legislativo. Contudo, o balanço de sete anos de ConCidades e dos

12. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/conselho-das-cidades-concidades>>.

13. Uma das diretrizes aprovadas ainda na I CNC foi o apoio do MCidades à elaboração dos PDPs e demais instrumentos do EC. Apesar de definidos pelo EC como obrigatórios para mais de 1.700 municípios, os PDPs não haviam sido elaborados ou aplicados na grande maioria deles. Em 2004, teve início o Programa de Fortalecimento da Gestão Urbana para a disseminação da importância do EC e dos PDPs. Em 2004, a Resolução nº 15 do ConCidades lança uma campanha nacional para a sensibilização e a mobilização da elaboração e da implementação dos PDPs, tendo como eixos a inclusão territorial, a justiça social e a gestão democrática. Em 2005, é oficialmente lançada a campanha nacional Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos. Nos meses seguintes, a campanha incluiu ainda a formação de multiplicadores do PDP – por meio de oficinas de capacitação para representantes dos mais diversos segmentos da sociedade – e a capacitação de municípios e lideranças populares.

14. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/conselho-das-cidades-concidades>>.

ciclos das CNCs apontou o desafio de efetivar o conselho como um espaço decisório, com caráter deliberativo. Nesse ponto, o debate sobre a necessidade de concretização do SNDU, seu formato e suas atribuições se adensava sem que houvesse avanços em sua formalização.

Nessa ocasião, cinco anos após a campanha nacional dos PDPs, foi possível avaliar a baixa aplicação dos instrumentos do EC, conduzindo o debate para a definição da obrigatoriedade dos municípios em aplicar os instrumentos para garantir o cumprimento da função social da propriedade. Apontaram-se como desafios tanto a integração de políticas quanto a integração dos entes federados para a PNDU.

A V CNC¹⁵ (e última) aconteceu em 2013, sem que o SNDU tivesse sido efetivamente criado ou mesmo sido encaminhado internamente no governo federal, ainda que, em 2015, a proposta elaborada no âmbito do ConCidades estivesse pronta para ser transformada em projeto de lei.¹⁶

Da mesma forma, os conselhos estaduais e municipais foram criados em poucas localidades – nestas, ou seu funcionamento não foi efetivado ou apresentou baixa competência deliberativa. Nesse cenário, o foco da V CNC esteve voltado para a definição de estratégias para transformar a SNDU em lei e sensibilizar o governo federal sobre sua importância. Uma dessas estratégias seria o reconhecimento do ConCidades como entidade nacional, o que tampouco se efetivou.

Os tímidos avanços observados na direção de uma PNDU contrastavam com importantes avanços na estruturação das políticas setoriais urbanas. Na V CNC, a presidente Dilma Rousseff fez a assinatura pública do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), o qual estabelece diretrizes, metas e ações de saneamento básico para o período de vinte anos.

Em 2016, deu-se início ao novo ciclo das conferências municipais, estaduais e do Distrito Federal, convocado pela VI CNC, que tinha como tema A Função Social da Cidade e da

15. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/conselho-das-cidades-concidades>>.

16. “Em dezembro de 2015, o presidente do Conselho e Ministro das Cidades, Gilberto Kassab, instituiu o grupo de trabalho, composto por diversos ministérios e por representantes do Conselho das Cidades, com o intuito de debater e adaptar a proposta para um projeto de lei”. Disponível em: <<https://bit.ly/3lhXqqj>>.

Propriedade: Cidades Inclusivas, Participativas e Socialmente Justas, bastante alinhado com a agenda de discussões internacionais e nacionais preparatórias para a Habitat III.

Às vésperas da VI CNC, o Decreto nº 9.076, de 7 de junho de 2017, esvaziou o ConCidades, transferindo para o MCidades as suas atribuições,^{17,18} inclusive o poder de convocar as CNCs, e adiou a VI CNC para 2019,¹⁹ a qual acabou não se realizando, conforme determinou o Decreto nº 9.759/2019, que extinguiu órgãos colegiados da administração pública federal, demarcando o fim de um ciclo.

Do histórico das CNCs e da atuação do ConCidades, depreendem-se três importantes pontos que devem orientar a elaboração da nova PNDU (2020): i) a centralidade do papel indutor do governo federal na implementação e na efetivação das políticas públicas nas escalas subnacionais; ii) a representatividade e a aderência à realidade propiciadas pelas interfaces socioestatais (e por modelos de governo que têm a participação social como método de gestão); e iii) a especificidade de uma *política pública espacial*, tal como a urbana, em demandar que o Estado atenda às muitas intencionalidades de uso do território.

Essas intencionalidades são tão diversas quanto o são as características regionais, o porte do município, seu nível e seu grau de integração na rede de cidades, demandando diferentes soluções em termos de políticas públicas, coerentes com sua realidade e necessidade.

3.4 Notas sobre o percurso brasileiro: a experiência do ciclo encerrado e as lições do processo

Entre 2003 e 2019, o Brasil percorreu uma trajetória de dezesseis anos rumo à construção de sua política urbana. Os avanços se expressam por meio do conjunto de legislações originadas no interior da estrutura socioestatal do ConCidades, assim como as campanhas e os marcos

17. Disponível em: <<https://bit.ly/3xi9eLy>>. Acesso em: 1º jan. 2018.

18. Disponível em: <<https://bit.ly/3rKCn0S>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

19. Entre as razões elencadas estão a baixa adesão dos municípios às conferências municipais (24,5%) (seu adiamento possibilitaria a reabertura do ciclo das conferências municipais); a necessidade de superação das restrições orçamentárias; e a necessidade de evitar o conflito com as eleições que ocorreriam em 2016. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/conselho-das-cidades-concidades>>.

legais advindos do Executivo do MCidades, suficientes para induzir e orientar as políticas, sobretudo as setoriais, nesse período. Somam-se ao arcabouço legal os vultuosos recursos destinados ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e ao Minha Casa Minha Vida (MCMV), a partir de 2007.²⁰

A ausência de integração entre políticas que se realizam sobre um mesmo território foi ponto recorrente na pauta do ConCidades e é, em alguma medida, reflexo da estrutura estanque das secretarias do MCidades e da assistemática definição das atribuições conferidas aos entes federados. Pretendia-se que essas questões (intersectorialidade, interinstitucionalidade e atribuições federativas) fossem equalizadas a partir da efetivação do SNDU, cuja criação estava proposta desde a II CNC (2005).

A concretização de uma PNDU daria maior organização a essa “divisão de tarefas” e à coordenação das políticas setoriais entre si. Há que se ressaltar que a divisão de tarefas vai além das tensões associadas à coordenação das políticas setoriais, mas diz respeito às possibilidades de se promover essa coordenação no território, considerando a forma como essas políticas se organizam e a competência dos entes federativos em sua execução, o que contrasta com as competências constitucionais de execução da política urbana, que são, inclusive, distintas das demais políticas públicas espaciais.

Uma PNDU deve lograr este objetivo: uma estrutura correspondente ao proposto SNDU, de maneira a garantir o funcionamento coordenado das ações intersectoriais e o equilíbrio e a eficácia de papéis e responsabilidades de cada ente federado na promoção da política urbana. De acordo com o relatório expandido elaborado dentro do ConCidades, e publicado integralmente, essa estrutura deveria, ainda, promover o seguinte:

20. De acordo com o relatório brasileiro para a Habitat III, “o governo brasileiro desenvolveu políticas para o enfrentamento dos desafios de nossas cidades, por meio da fixação de metas públicas e investimentos maciços nos setores de saneamento básico e mobilidade urbana, e pela expansão, desde 2009, das políticas habitacionais lideradas pelo (...) MCMV. Somente no Ministério das Cidades, a carteira de investimentos em saneamento básico passa de R\$ 80 bilhões, em quase 3 mil empreendimentos em todas as regiões do país. Com isso, já foram incluídos mais de 17 milhões de domicílios que não tinham acesso à água tratada e 13 milhões passaram a dispor de esgotamento sanitário. (...) Em mobilidade, são mais R\$ 143 bilhões em 399 projetos para melhoria dos sistemas de transporte público. Na habitação de interesse social, foram aplicados mais de R\$ 287 bilhões” (Ipea, 2016, p. 9-10).

a institucionalização da política de desenvolvimento urbano e de seus instrumentos (planejamento, fiscalização, regulação, controle social e participação), aumentando as capacidades dos governos locais para a promoção do planejamento urbano sustentável; a participação social; o acesso público à informação; fomentar a formação de consórcios públicos no âmbito do planejamento urbano-metropolitano e da gestão do território entre municípios (Marguti *et al.*, 2018).

A análise do percurso da política urbana brasileira a partir da edição do EC e da criação do MCidades tem como fio condutor o rastreamento das ações adotadas naquele momento para a construção de uma PNDU. O ambiente criado pela existência do ConCidades parecia propício para a efetivação de uma estrutura (SNDU) que contasse com as três esferas de governo, com a representação da sociedade civil, com instrumentos (legais, jurídicos, administrativos e financeiros) e com os demais elementos necessários para atingir os princípios de articulação intersetorial e interfederativa contidos na proposta de uma PNDU.

Ainda que a pauta da PNDU tenha sido recorrente nas CNCs e na arena do ConCidades, ela parece não ter encontrado lastro executivo dentro do MCidades, inicialmente na secretaria executiva, que não avançou nessa agenda, deslocando, com o tempo e de maneira disfuncional, a responsabilidade para a SNPU. Não à toa, os resultados da V CNC (e última) colocaram ênfase nas estratégias para a formalização do SNDU em lei e para a sensibilização do governo sobre a importância tanto do *sistema* quanto da *política*.

A tarefa brasileira, iniciada em 2015, de elaborar o relatório nacional para a Habitat III (Ipea, 2016) foi uma oportunidade de: i) realizar um balanço, por meio de indicadores sociais e contribuições da sociedade civil, do estado da arte do urbano no Brasil desde 1996 até 2016; e ii) avançar nas proposições para a definição de uma NAU brasileira. Essa proposta foi gestada dentro do ConCidades, em amplo debate participativo em todas as suas etapas, e se “descola” da proposta final da própria Habitat III ao assumir um caráter progressista e participativo, em contraposição às posições de cunho mais liberal adotadas pelo documento da ONU.

Registre-se, nesse percurso, o papel ativo do Brasil nas negociações prévias à Habitat III, defendendo a agenda do direito à cidade diante das pressões contrárias de países que preferiam o lema “cidade para todos”.

Tomando em consideração as experiências anteriores conduzidas pelo Ipea, tanto na relatoria do documento brasileiro para a Habitat III quanto na produção do relatório do ConCidades, pode-se fazer uma análise do percurso da política urbana no país de forma crítica, com vistas a contribuir para o processo em curso de formulação da PNDU.

Nas seções 2 e 3, pudemos caracterizar as dimensões e os elementos que qualificam o processo de construção da gestão urbana democrática no país, a partir dos desafios associados à formulação da PNDU, considerando as bases jurídico-institucionais do processo ao longo do ciclo encerrado em 2018.

Pôde-se ver que alguns dos desafios foram identificados e problematizados nos ciclos das CNCs, mas a tradução das demandas pela instituição da PNDU e de um SNDU em ações concretas não foi efetivada. No sentido do que discutimos anteriormente, a construção de uma política urbana nacional que faça jus à noção de desenvolvimento urbano é uma tarefa complexa e que esbarra em dificuldades de perceptivas e conceptivas.

A percepção do que é o desenvolvimento urbano, no sentido estrito e no sentido totalizante trazido pela CF/1988 ou pelo EC, produz tensões e instiga o campo político-institucional, sobretudo em face da primazia das políticas setoriais. Os desencaixes entre o enunciado da política e suas possibilidades de operacionalização foram amplificados, no ciclo anterior, pelas expectativas suscitadas pelo próprio modelo de gestão participativa. As expectativas não foram satisfeitas e dificilmente o seriam.²¹

A formulação da PNDU representa uma oportunidade para aprimorar, refinar e avançar a partir das experiências passadas, por meio de uma política que deve estar afinada com as necessidades das cidades brasileiras, num cenário de transições e incertezas.

21. Fica o registro de que os processos participativos possuem seus próprios percalços e riscos de cooptação, de cristalização de posições e de constituição de arranjos de poder que demandam a adoção de estratégias voltadas para evitar o desvirtuamento de seus objetivos. Há vasta literatura sobre isso, no tocante à participação na política urbana, na esfera local. Ver, por exemplo, Avritzer (2004).

4 VISÃO DE TERRITÓRIO NA POLÍTICA URBANA BRASILEIRA

A análise da dimensão territorial da trajetória da política urbana no país é subsidiária do reconhecimento da importância do Estado – e das políticas públicas – para o país, tendo em vista as desigualdades socioespaciais produzidas por um processo histórico no qual poucos foram os momentos em que um projeto ou pacto nacional foram celebrados e colocados em marcha.

De acordo com o que vimos na análise da CF/1988, a política de desenvolvimento urbano deve contribuir para a redução das desigualdades socioespaciais. Ainda que essa missão não lhe seja exclusiva, há grandes expectativas em torno de sua potência para termos cidades que cumpram sua função social e que ofereçam bem-estar para seus habitantes. Considerando os desafios em torno da construção e da pactuação de um projeto nacional, qual pacto urbano se faz possível? Ou ainda: é possível – e como o seria – pactuar uma NAU dissociada de ou na ausência de uma agenda de desenvolvimento nacional?

Autores como Celso Furtado, Hélio Jaguaribe, Carlos Lessa, Milton Santos e Carlos Brandão, convocados para um diálogo em torno da ideia da inseparabilidade entre Estado, políticas públicas e território (Steinberger, 2013), convergem para o entendimento de que um projeto nacional se faz necessário para o país, de que esse projeto envolve a construção de políticas públicas e de que a dimensão territorial é fundamental no exame de possibilidades e desafios da agenda de desenvolvimento nacional.

Esse conjunto de recortes dos pensadores brasileiros permite inferir que, embora nem sempre o termo território esteja explícito, pois por vezes aparece por meio do regional, do urbano e do rural, o território é o grande diferencial de suas análises (Steinberger, 2013, p. 57).

E é nessa perspectiva analítica e tributária de formulações teórico-conceituais que reconhecem a centralidade da dimensão espacial que esta seção traz uma análise das políticas públicas em suas diversas escalas (e dos desafios da transescalaridade), das relações interfederativas e dos desafios para uma governança multinível a partir de uma visão de território consistente e integradora.

4.1 A visão de território no âmbito de ações públicas nacionais, regionais e locais recentes

Várias iniciativas de ações públicas de um passado recente do país são decorrentes, em algum grau, de uma determinada *visão de território*. Consistentemente com a concepção do território, algumas ações públicas têm buscado o foco espacial, descortinando até limites urbanos (físicos e administrativos) para abarcar outras escalas, de maneira que as lentes de análise deem conta da intervenção sugerida. Contudo, a presença da visão de território no âmbito das tais ações espaciais está longe de constituir uma prática institucionalizada entre as agências públicas. Essa presença tem, ao contrário, se dado de um modo descontínuo e particularizado em algumas unidades de gestão localizadas.

Esta subseção traz alguns exemplos, ou tentativas de abordagens territoriais, que, em boa medida, mostraram o quanto é difícil produzir um equilíbrio estável no espaço tensionado entre o territorial e o setorial. No plano nacional, algumas iniciativas têm incluído a visão do território, como as referidas a seguir.

Um exemplo dessa presença é trazido pela adoção, em 2003, do conceito de território pelo Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat), da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA), oferecendo a seguinte definição na documentação do programa:

um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais – tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições – e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (Brasil, 2004b, p. 11).

Destaca-se, ainda, no âmbito do atualmente extinto MDA,²² a ênfase dada à proposição dos “territórios de identidade”. O estudo foi desenvolvido entre 2003 e 2004, com base na proposta do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para as microrregiões geográficas, ajustado pela metodologia da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) para os critérios de ruralização (densidade demográfica e população média por município), contemplando 43% dos territórios. Posteriormente, foi ampliado, no tocante a outros 57% dos territórios, a partir das identidades (Perico e Ribeiro, 2005), correspondendo a arranjos divergentes, definidos pelos elementos sociais, culturais e de conflitos históricos.²³

Em 2008, na esteira desses conceitos e dos bons resultados do Pronat, foi a vez de o MDA montar o programa Territórios da Cidadania, que consistiu numa

estratégia de desenvolvimento regional sustentável e garantia de direitos sociais voltados às regiões do país que mais precisam, com objetivo de levar o desenvolvimento econômico e universalizar os programas básicos de cidadania. Trabalha com base na integração das ações do governo federal e dos governos estaduais e municipais, em um plano desenvolvido em cada território, com a participação da sociedade. Em cada território, um Conselho Territorial composto pelas três esferas governamentais e pela sociedade determinará um plano de desenvolvimento e uma agenda pactuada de ações.²⁴

Na época, o programa contemplava sessenta territórios e estava voltado a algumas regiões do país, definidas em função de critérios como: menor índice de desenvolvimento humano (IDH); maior concentração de agricultores familiares e assentamentos do PNRA;

22. O MDA foi extinto em 2016, ao se criar a Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead), ligada à Casa Civil da Presidência da República. Pelo Decreto nº 8.780, publicado no *Diário Oficial da União*, a administração das cinco secretarias antes vinculadas ao MDA também foi transferida para a Casa Civil, especificadamente: Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, Secretaria de Reordenamento Agrário, Secretaria da Agricultura Familiar, Secretaria de Desenvolvimento Territorial e Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal.

23. O relatório, elaborado entre 2006 e 2007, apresentou a proposta Tipologias e Identidades de Territórios, elaborada com a consultoria do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA). Consta, ainda, um documento do MDA, de 2008, intitulado *Desenvolvimento Sustentável e Territorialidade: identidades e tipologias*.

24. Disponível em: <<https://bit.ly/3jhYmsq>>.

maior concentração de populações quilombolas e indígenas; maior número de beneficiários do programa Bolsa Família; maior número de municípios com baixo dinamismo econômico; e maior organização social.

Institucionalmente, o programa propunha a integração das ações do governo federal e dos governos estaduais e municipais, em um plano desenvolvido em cada território, com a participação da sociedade. A proposta do MDA era substituir paulatinamente a dimensão regional pela dimensão territorial, chegando a normatizar a criação dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), implantados com a proposta do Pronat nos territórios prioritários de cada UF.

Também são dignos de nota esforços presentes em vários ministérios no processo de concepção, formulação e construção de políticas portadoras da visão de território. Entre 2003 e 2006, a Gerência de Planejamento e Gestão Territorial da Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional do MI coordenou uma consulta ampliada entre agentes públicos e sociedade civil, na perspectiva de elaborar uma proposta para ordenamento territorial, com apoio do grupo de trabalho interministerial (que reunia representantes do MI, do MDA e dos ministérios da Defesa, Minas e Energia, Agricultura, Cidades e Desenvolvimento Social, sob a coordenação da Casa Civil).²⁵

A iniciativa do MI,²⁶ que em 2007 culminou com uma proposta para a PNOT, foi orientada pela necessidade de ser instituído um ordenamento territorial, no sentido regulatório, distintamente de um sentido mais abstrato comumente associado ao conceito de desenvolvimento territorial. A inexistência de uma tradição dessa abordagem regulatória no planejamento, ao menos em nível nacional, reforçou a oportunidade dessa iniciativa.

25. Vários ensaios foram apresentados nesse período, entre eles os documentos temáticos elaborados como subsídios da proposta da Política Nacional de Ordenação do Território (PNOT), realizada pela Coordenação Técnica dos Estudos da PNOT do Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília (CDS/UnB), sob a responsabilidade de Marcelo Burstzin e Brasilmar Ferreira; como também o documento *Diretrizes para Formulação de Políticas de Desenvolvimento Regional e de Ordenação do Território Brasileiro*, elaborado pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais (Cedeplar/UFMG).

26. A Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional elaborou, em 2006, em conjunto com a Associação Brasileira das Instituições de Pesquisa Tecnológica e Inovação (Abipit) e o CDS/UnB, o projeto *Elaboração de Subsídios Técnicos e Documento-Base para a Definição da Política Nacional de Ordenação do Território – PNOT*.

Os exemplos aludidos permitem constatar que a visão do território embasou várias iniciativas recentes no plano nacional. Merece destaque, ainda, a proposta do IBGE e do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), elaborada a partir do lançamento do Estudo da Dimensão Territorial do País, em 2008. Nela, foram indicados os vetores estratégicos de desenvolvimento e foi proposta uma carteira de investimentos sob a ótica de um planejamento territorial nacional. Foram detalhadamente classificadas as macrorregiões polarizadas (onze) e os polos regionais (vinte), segundo os setores econômicos, a partir dos quais foram previstos os investimentos necessários para o horizonte temporal do Plano Plurianual (PPA) e para o longo prazo. A proposta estimulou debates e discussões em torno do tema do planejamento territorial no Brasil, trazendo um avanço da discussão conceitual e diagnóstica para o esboço de uma proposta nacional.

Com o passar do tempo, contudo, o governo federal acabou convergindo para uma tendência observada no plano estadual, conforme destacado abaixo, qual seja a de arrefecimento de experiências centradas numa visão conceitual mais robusta de território. Exemplo disso é a própria criação do PMCMV, por meio de uma medida provisória, convertida, após aprovada, na Lei Federal nº 11.977/2009. O MCMV acabou se constituindo numa alternativa ao SNHIS, reforçando uma perspectiva setorializada da política pública, em detrimento de uma visão de cunho territorial.

No plano estadual, também se contabilizam algumas experiências com maior ou menor nível de sucesso. Propostas como as dos governos da Bahia, de Pernambuco, do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina²⁷ estiveram no centro dos debates teóricos e das agências

27. O programa Governo nos Municípios no estado de Pernambuco e o Programa de Descentralização em Santa Catarina são bons exemplos. O primeiro, que foi implantado no estado de Pernambuco em 1999, se ampliou até 2005 para a construção de um modelo de gestão territorial. Propunha que se realizassem o levantamento de demandas específicas e a negociação sobre o ordenamento das várias propostas setoriais, diretamente com os grupos sociais, em cada uma das doze regiões de desenvolvimento do estado. Disponível em: <<http://www.pe.gov.br/>>. Acesso em: 28 jan. 2008. O segundo foi uma experiência baseada nos pressupostos da descentralização da gestão do estado e no desenvolvimento do território. O programa foi implantado a partir de 2003 e trazia a visão do território, tentando promover a um só tempo o desenvolvimento urbano e regional e a construção de um ambiente de cooperação e governabilidade. O modelo básico propôs a criação dos Conselhos de Desenvolvimento Regional, vinculados às regiões de desenvolvimento (trinta), com as Secretarias de Desenvolvimento Regional, então criadas para mediar entre as demandas locais e o governo estadual. Disponível em: <<http://www.sc.gov.br/>>. Acesso em: 28 jan. 2008.

governamentais. Contudo, a despeito de um relativo consenso em meio à multiplicidade de conceitos, essas iniciativas foram se arrefecendo.

No âmbito supramunicipal, o fenômeno da metropolização vem se intensificando como fato (fenômeno) e/ou como norma (metropolização institucional), dando nome a essa dinâmica de organização do espaço urbano. A visão do território, que por lógica conceitual acompanharia essa tendência, segue esbarrando nos nós institucionais postos nas relações interfederativas.

Mesmo que algumas gestões municipais tenham instituído instrumentos de planejamento territorial, a governança dos espaços metropolitanos, ou mesmo entre aglomerados de municípios, especialmente no que diz respeito às funções públicas de interesse comum (FPICs), pouco avançou.

Estão, nesse punhado de nós a desatar, as estratégias de integração entre PDs, planos setoriais, planos de desenvolvimento integrado para o território, leis de consórcios municipais, arranjos e pactos, instrumentos conduzidos pelas demandas cotidianas da dinâmica urbana e das ações compartilhadas. Ou seja, um modo integrado de fazer planejamento urbano.

Trata-se de um planejamento urbano com foco na dimensão territorial que considera, no âmbito das propostas, um maior equilíbrio funcional, ambiental e demográfico. Esse planejamento tem a singularidade de propor ações cujos impactos estruturais sejam capazes de “alavancar” o território, pela capacidade de definir, agregar, detalhar, organizar e integrar múltiplas ações setoriais e atores pactuados acerca de objetivos comuns. Essa abordagem territorial tem sido utilizada em políticas e planejamentos espaciais, indicando com maior precisão onde as ações e intervenções setoriais devem acontecer, permitindo a adequação às condições específicas do lugar. Alguns planos e programas até adotam uma abordagem territorial, mas acabam seguindo a estrutura institucional setorial colocada, o que compromete a realização dos seus objetivos. Essa constatação sinaliza para um desafio à construção de novas formas institucionais de governança urbana.

Seja por conta da escala, da proximidade entre cidadãos e agentes/atores políticos ou gestores da máquina pública, seja pelo fato de as políticas urbanas terem uma espécie de materialidade, que se expressa concretamente no território, as experiências locais acabaram

mostrando-se as mais bem-sucedidas ao longo do período analisado, ainda que conflitos, dissensos e tensões estejam presentes em todas as escalas.

O consenso em torno da abordagem territorial se reduz ao se passar às iniciativas efetivas de gestão territorial. Em qualquer dos recortes territoriais pretendidos (regiões metropolitanas, delimitações para consórcios municipais etc.), impõe-se uma negociação em torno da reconstrução do território preexistente; sujeita-se a proposta à aprovação da Câmara de Vereadores, da Assembleia Estadual ou do Congresso Nacional, a depender da esfera. Uma série de problemas, previsíveis ou não, inerentes ao processo político-administrativo, acaba emergindo.

Obstáculos à implantação de políticas de gestão territorial referem-se, sobretudo, à possibilidade de mudança na distribuição das recompensas entre os atores do sistema instituído, ou entre os entes federativos, estabelecidas nas oportunidades de realocação dos investimentos no território. As políticas públicas (inclusive as espaciais) encerram embates de interesses e conflitos distributivos, seus efeitos não são neutros e a mediação desses conflitos deveria ter em perspectiva um olhar transescalar, centrado no interesse nacional.

Como tratado na seção 3, a experiência das CNCs, com o então MCidades, teve em sua pauta a discussão em torno de um SNDU. A proposta de um SNDU partia da notória necessidade de coordenar as ações governamentais relacionadas às políticas espaciais no espaço urbano. Ou seja, serviria de instrumento para pensar a cidade integrada, envolvendo, em especial, o acesso à moradia digna, aos serviços de saneamento ambiental e à mobilidade urbana. Era, ainda que implicitamente, expressão de uma visão de território.

Essa visão de território, contudo, não prevaleceu. As tensões entre as perspectivas territorial e setorial somam-se àquelas decorrentes das escalas e esferas de governo, desafiando as possibilidades de uma abordagem embebida numa visão de território.

Tendo em consideração este breve resgate da visão de território nas políticas públicas brasileiras, a recente fusão do MCidades com o MI, levando para o (novo) MDR o papel de promoção da articulação interinstitucional para a elaboração da PNDU, poderá ser uma

oportunidade de enfrentamento das dificuldades inerentes à incorporação da visão de território nas políticas públicas espaciais.

Destaca-se, nesse sentido, o recente Decreto nº 10.290/2020, que cria a SMDRU, instaurando-se a competência, numa mesma instância, para conduzir a formulação, a revisão, a implementação, o monitoramento e a avaliação da PNDR, da PNOT, da própria PNDU e de outras políticas nacionais, a saber: a de agricultura irrigada e a de mobilidade urbana. Os desdobramentos promissores ou não dessa iniciativa ainda estão sendo aguardados. Será uma hipertrofia de atribuições? As formulações suprassetoriais encontrarão terreno ante as pressões ainda setorializadas de cada secretaria?

Ao menos na proposição oficial está prevista a interdependência entre as visões de território que tais políticas sugerem. Não há, contudo, uma interdependência garantida de imediato, considerando os distintos estágios de concepção ou implementação de cada uma das políticas, sem mencionar suas especificidades. Há potencialidades e condicionantes envolvidas. Daí ser fundamental o mapeamento de ambos, na perspectiva de uma estratégia que fortaleça a construção de políticas nacionais baseadas em visões minimamente robustas, articuladoras do território.

4.2 Relações interfederativas, diversidades de escalas territoriais e complexidade de demandas

Se o EC foi pródigo em inaugurar certo padrão regulatório para o planejamento e o uso e a ocupação do solo urbano, a situação de heterogeneidade entre os inúmeros municípios brasileiros e suas respectivas capacidades de ação não foi abordada satisfatoriamente por aquela norma.

Lembremos que a CF/1988 adota uma abordagem baseada no tratamento homogêneo dos municípios, considerados entes da Federação. A única diferenciação que a CF/1988 propõe para os municípios aparece justamente no capítulo da política urbana, em que a exigência

de elaboração dos PDs se limitou a municípios de população superior a 20 mil habitantes, exigência que o art. 41 do EC viria a estender a outras cidades.²⁸

Não existem dúvidas sobre o fato de que os municípios vêm assumindo maior autonomia e mais responsabilidades na provisão de bens e serviços públicos. Contudo, esbanjam críticas acerca da diversidade de capacidade institucional existente, para dar conta do planejamento e da intervenção urbana na esfera municipal.²⁹

A relação entre a esfera federal e esferas subnacionais é um fator de complexidade significativa na gestão pública do país. A gestão municipal apresenta, hoje, um caráter difuso, fragmentado, em grande medida dependente dos governos federal e estadual, além de, no geral, apresentar *deficit* orçamentário e incapacidade de investimento. A reduzida produtividade das bases tributárias próprias, em termos de geração de receitas, configura um quadro de fragilidade financeira.

Isso significa que os municípios dependem, fortemente, das transferências tributárias, dispondo de uma margem muito pequena de recursos a serem alocados livremente. Em contrapartida, o município é continuamente pressionado a assumir encargos como aqueles ligados à provisão da infraestrutura urbana de suporte. Num ambiente onde prevalece a relação de dependência, as chances de intercâmbio de favores e vantagens entre as partes (explícitas ou não nos contratos negociados caso a caso) se ampliam.

Nessa perspectiva, a visão do território torna obrigatório o enfrentamento das questões interfederativas. Trata-se do problema já apontado por Abrucio (2005, p. 2) da “coordenação intergovernamental, isto é, das formas de integração, compartilhamento e decisão conjunta”, transferido para a seara do planejamento e desenvolvimento urbano. O desafio, nesse caso, é fazer convergir os objetivos dos projetos de abrangência territorial planejados pelo município, pelo estado e pela União. E, ainda, equilibrar os repasses estaduais discricionários para os municípios, com a liberação de recursos federais, por meio de projetos e emendas

28. Uma nota crítica: o EC faz referência às cidades, não aos municípios. A norma que trata da conceituação de cidades é um decreto de 1938 (Decreto nº 311), o qual não contribui muito para uma visão de território e traz uma definição limitada, na qual a cidade é tão somente a sede do município.

29. Ver, entre outros, os trabalhos de Arretche (2000) e Abrucio (2005).

isoladas destinadas às localidades. Ou seja, a lógica de gestão territorial que virá dos estados baseia-se em planejamento territorial e execução endógenos (à escala local/regional), enquanto a do governo federal se orienta pela demanda política e pela execução externa. Do bom acerto dessa complexidade dependerão as dinâmicas do desenvolvimento urbano nos municípios.

Operacionalmente, a visão do território para o planejamento urbano se depara com uma multiescalaridade significativa, com diferentes escalas de ação, embora conectadas: mesorregional, estadual, supramunicipal, metropolitana e intraurbana. Nessa dimensão, há que se redobrar a atenção no cumprimento da hierarquia dos planos (Xavier, 2005): i) o planejamento nacional; ii) o planejamento nacional/regional; iii) o planejamento regional/estadual; iv) o planejamento sub-regional; v) o planejamento local; e vi) o planejamento das ações cotidianas de competência mais restrita às prefeituras. Obviamente, o maior esforço será o de conjugar as exigências ditadas pela departamentalização específica dos setores dos governos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais.

No entanto, a gestão do território pressupõe, justamente, multiplicidade institucional, coordenação, planejamento, articulação, integração e execução de funções públicas de interesse comum na região. Ao se observar a diversidade de instrumentos legais e instâncias a serem atendidas, intui-se que será preciso um grau de conhecimento técnico da legislação federal, estadual e municipal, além de uma cuidadosa articulação política para a negociação em todos esses níveis.

Há um entendimento de que a contemporaneidade introduz alteração no modo como se percebe e se vivencia o espaço-tempo e traz implicações para o território, ainda não completamente decodificadas: seja na esfera da produção e do trabalho, com as mudanças provocadas pelos avanços tecnológicos e usos de novos recursos informacionais e de comunicação, seja na esfera da circulação e do consumo, expressa na própria constituição de um mercado global de consumo de massa, em que consumidores e produtos se tornam homogêneos (Costa, 2019). Há, sobretudo, uma multiescalaridade de valores que são expressos no território nesses espaços urbanos.

Constata-se que as alternativas de composição territorial para o planejamento são múltiplas e estão associadas, logicamente, às distintas características dos municípios, não apenas sociodemográficas, mas em termos de suas inserções nos espaços regional, nacional e global, bem como de suas capacidades institucionais. Nos desenhos de políticas públicas e nos arranjos – institucionais, administrativos ou gerenciais – utilizados para resolver as várias demandas dos municípios, desde as políticas sociais até as políticas espaciais, pouca atenção se dá, muitas vezes, à heterogeneidade e às diferenças entre eles.

Contudo, a análise e a categorização de diferenças tipológicas, de ordenamentos territoriais supramunicipais e das formas como se estabelecem as relações interfederativas, em nível horizontal e vertical, deve oferecer importantes subsídios para a elaboração da PNDU. É possível se adotar uma tipologia desses arranjos presentes no país com base em um amplo conjunto de indicadores de potencial humano, produtivo, institucional, em cada território, aprofundando o conhecimento que alicerçará a PNDU.

A existência de uma realidade local marcada por um universo heterogêneo de municípios – os quais apresentam diferentes relações e interações com outros entes da Federação, bem como inserções distintas nos espaços regional, nacional e global – implica diferentes níveis de adesão às agendas territoriais, variadas demandas e necessidades do ponto de vista dessas agendas e diversos usos (ou omissões) em termos da adesão a planos territoriais e setoriais, ou mesmo à adoção de instrumentos de política urbana, notadamente aqueles trazidos pelo EC.

Em termos de uma escala regional ou supramunicipal, cada território, composto por várias tipologias de municípios, pode estabelecer, a partir de suas necessidades, capacidades e demandas, seu cardápio de planos de abrangência territorial. Nesse aspecto, as experiências relatadas, associadas aos programas do extinto MDA, são um bom exemplo dessa busca por uma articulação institucional coordenada.

No que diz respeito às políticas urbanas setoriais, observam-se, também, variações em termos da adesão às agendas, com um progressivo aumento da proporção de municípios que incorporam essas agendas, em boa medida por estímulos vindos das políticas nacionais. Segundo dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), do IBGE, a proporção de municípios que contavam com planos de habitação ou que estavam em processo de

sua elaboração passou de 28,0%, em 2011, para 39,7%, em 2017. No caso dos planos de saneamento, finalizados ou em elaboração, os percentuais eram de 10,8%, em 2011, e de 41,5%, em 2017. Em relação à existência dos planos de emergência/contingência, conforme levantamento da Defesa Civil, o percentual encontrado, para 2013, foi de 15,0% dos municípios, sendo que 83,0% daqueles localizados em áreas de risco elaboraram planos de gestão de risco.

Um quadro similar ocorre quando se observa a adesão dos municípios aos instrumentos do EC. Segundo a última *Munic*, de 2018, 2.866 municípios brasileiros possuem PDs (51,5% do universo), sendo que mais de 90,0% daqueles com mais de 20 mil habitantes os possuem. A pesquisa registrou, então, a ocorrência de 836 processos de revisão de PDs. O uso de instrumentos como o solo criado ou a OODC é, porém, bem menos frequente, o que se justifica pelo porte dos municípios em combinação com suas dinâmicas imobiliária e fundiária.

Ainda em relação aos PDs, a despeito da maior adesão a esse instrumento (adesão, diga-se de passagem, involuntária, obrigatória), a visão de território parece estar submetida aos efeitos de programas setoriais – do PAC e do MCMV em especial. Embora se esperasse a contribuição dos PDs para que a localização dos investimentos obedecesse a uma racionalidade territorial, tanto na escala local quanto, em alguns casos, na escala regional, não foi o que se viu.

Os aportes substanciais de recursos e a lógica fragmentada dos investimentos, bem como os interesses envolvidos em sua aplicação, foram determinantes para que perspectivas territoriais fossem subjugadas. Proliferaram adaptações de PDs e de peças da legislação urbanística para viabilizar projetos e intervenções que se mostravam incompatíveis e divergentes com as normas existentes. Isso se deveu, em muito, à qualidade dos PDs (em função da obrigatoriedade e das sanções previstas no EC, muitos municípios elaboraram PDs com base em instrumentos pouco aplicáveis ou desconectados das necessidades/demandas locais, além do modo “aligeirado” identificado na confecção de muitos deles).

Na escala regional e supramunicipal, a racionalidade (instrumental e mercantil) propiciada por aqueles programas fez arrefecer a disposição para uma cooperação abrangente, modificando os movimentos de articulação territorial. Não significa dizer que deixou de haver articulação

territorial a partir do PAC e do MCMV; supõe-se que articulações territoriais estabelecidas *ex ante* (conforme expressa nos PDs) foram substituídas por outras em que novos atores públicos e privados passaram a expressar novos papéis.

Nas escalas supramunicipal e regional, em face, inclusive, das dificuldades em promover a cooperação interfederativa e iniciativas de uma maior articulação de atores em escala territorial ampliada, ganha especial relevo na discussão das agendas territoriais a importância de um instrumento que expresse um pacto interfederativo e que oriente a realização das funções públicas de interesse comum, entre os municípios e entre esses e os estados. Sobretudo nas metrópoles, a ausência de instrumentos dessa natureza faz prevalecer a disputa entre as demandas por uma maior descentralização a favor das unidades municipais e a controversa, mas necessária, ação de coordenação por parte do governo estadual. Insiste-se especialmente no respeito à cultura de planejamento e na instituição da regulação, em todos os níveis da gestão e em todo o ciclo da ação: formulação, implementação, monitoramento e regulação.

4.3 Dificuldades associadas às formulações baseadas na visão do território: questões centrais

Para a consecução da PNDU, tomou-se como premissa uma visão de território para a abordagem do urbano. Nessa perspectiva, alguns pontos da conceituação precisam ser demarcados. O território é concebido como a delimitação física de um espaço que abriga uma população com traços de coesão e identidade ambiental, social e cultural, definidos a partir de processos urbanos, caracterizados por uma mutiescalaridade de demandas e outra multidimensionalidade institucional, realizados por seus distintos grupos sociais constitutivos.

A visão de território no trato do urbano é, pois, uma postura política, institucional e técnica que, indubitavelmente, se efetivada, faz avançar a instauração de um processo integrador na PNDU. Está sendo referenciada aqui a visão que se compõe num campo interdisciplinar, como proposto por Steinberger (2013; 2017), ao tratar das políticas públicas espaciais. Significa dizer que a compreensão do termo, na abordagem empregada, abrange um processo intersetorial de informações e práticas, envolvendo movimentos decisórios estratégicos e de implementação de ações públicas, num espaço que, só a partir da ação dos agentes em curso, será possível se delimitar por completo. Sob qualquer ótica de análise, mas certamente sob essa adotada, não se pode subestimar as dificuldades associadas

à formulação da política urbana e a algumas de suas questões centrais. São condições que podem se referir tanto ao caráter fugidio dos conceitos quanto ao comportamento das instâncias envolvidas na operacionalidade das políticas. A opção de observá-las e analisá-las pode auxiliar na compreensão das questões e na próxima tomada de decisão.

Sob o primeiro aspecto, pode-se afirmar que há, em alguma medida, entendimento conceitual do que seja território por parte dos principais agentes públicos. Identificam-se, de fato, experiências pautadas pela visão integrada acerca das dimensões social, econômica, cultural e política das populações, inclusive com iniciativas de articulação interinstitucional em torno das políticas espaciais (PNDU, PNOT, PNDR) ou dos instrumentos de planejamento intraurbano, como os PDs adotados em muitos dos municípios brasileiros.

As principais reações a esse processo não se associam à recusa de conceitos. Antes, têm se vinculado às dificuldades de aceitação da prática da “regulação”. Uma proposta de composição territorial costuma encontrar conflitos e pressões do processo político, por se distinguir enquanto arena constituinte onde se redefinem competências, ganhos e perdas. Ainda que se identifiquem divergências sobre a compatibilidade entre mais de uma proposta de territorialização, produzidas por esse ou aquele órgão, no momento em que a dinâmica passa a ser regulada de fato, criando-se parâmetros para a gestão, é que a emergência dos conflitos fica mais evidente. Daí a dificuldade de se elaborar um documento comum com delimitações territoriais que sirvam de referência.

A maior parte do debate que envolve as dificuldades associadas às formulações baseadas na visão do território, na análise do urbano, vem ocorrendo por uma via principal, em torno dos mecanismos de controle de acompanhamento da governança e da gestão. São questões clássicas do tema da governança que, ao serem transportadas para o debate da constituição e da gestão do território, adquirem especial relevância. Explicitamente, abrangem a pertinência e a oportunidade de trabalhar com as instâncias de deliberação e consulta³⁰ que aglutinam

30. Pode-se afirmar que ocorreu uma verdadeira inflexão institucional, nas últimas décadas, sinalizada pela criação de centenas (em alguns casos, milhares) de conselhos vinculados aos planos locais nas áreas do desenvolvimento urbano, desenvolvimento rural, meio ambiente, para restringir a ilustração aos temas espaciais. Esse fato contribui para que o tema venha recebendo espaço importante nos debates, como se pode encontrar, entre outros, nos artigos reunidos por Coelho e Nobre (2004) e Avritzer (2004).

representantes dos interesses envolvidos, bem como de entidades da sociedade civil, provedores e clientelas de serviços urbanos. As análises suscitadas por esta interconexão – governança e visão do território – poderão ser aprimoradas oportunamente. Trata-se da discussão em torno da participação nas decisões públicas mediante a instituição de fóruns e plenárias locais, mecanismos de consulta que envolvem a população diretamente.

Nessa perspectiva de aprimorar a governança para o trato da política urbana, a experiência de quase uma década que abrigou as CNCs pode ser apontada, de fato, como inovadora para um desenho institucional mais participativo de formulação. Contudo, isso não produziu e não trouxe um aprofundamento em relação à visão de território. Em paralelo às muitas análises que converteram, por exemplo, o orçamento participativo, em “pontos luminosos”, seria necessária uma crítica que apontasse para a existência de uma visão limitada de território.

De todo modo, significa dizer que não se vislumbra outra perspectiva fora dos ganhos do aperfeiçoamento da governança, também para a consolidação da visão do território. Boa estratégia seria retomar as análises acerca dos elementos e das condições que interferem e favorecem a articulação, nos diversos níveis, entre os agentes/atores responsáveis pela distribuição de serviços e benefícios urbanos e por programas que anunciam o desenvolvimento como resultado da visão territorial. A identificação dos processos articuladores das instâncias colegiadas para a gestão territorial, de forma mais integrada e cooperada nos recortes municipais, estaduais e federal, revela-se, desse modo, numa contribuição à consolidação e ao aperfeiçoamento das práticas associadas ao planejamento e à execução de programas de desenvolvimento urbano.

Tem-se que a visão do território figurou, por um tempo, nos discursos oficiais, em algumas das políticas espaciais espalhadas no país e em inúmeros esforços na tentativa de tratar os espaços urbanos. As opções que acabaram priorizando planos setoriais, a descontinuidade nas posturas políticas e as dificuldades para a operacionalização acabaram, porém, tornando a visão do território em algo ainda a ser atingido.

A dimensão espacial abordada nesta seção, ainda que tenha como fundamento a noção de território (e de sua diversidade) e sua incorporação pelas políticas públicas do país, em suas diferentes escalas e esferas, inclusive na perspectiva da organização federativa do Brasil, traz

à tona o tema da governança em relação direta com aspectos substantivos dessas políticas. Partindo desse entendimento, cabe, agora, aprofundar a reflexão em torno dessa dimensão substantiva da PNDU, com seus eixos, temas e agendas.

5 O DIREITO À CIDADE ENTRE A TEORIA E A PRÁTICA: ESSÊNCIA E EXPERIÊNCIA DA POLÍTICA URBANA NO BRASIL

A recuperação do percurso da experiência brasileira, na perspectiva de construção da PNDU, demanda olhar para o que a essência e as práticas da política urbana no país têm sido, sob as características do sistema urbano brasileiro. Esse olhar conduz à ideia-força que expressa o conceito que perpassou e inspirou os experimentos e avanços que se seguiram à CF/1988: o *direito à cidade*. O marco normativo pós-constitucional da política urbana do país foi dado, como vimos, pelo EC. A noção do direito à cidade perpassa a concepção da norma e sintetiza, em boa medida, o sentido, a experiência e a agência da política urbana no país.

Nesta seção, que trata da dimensão do ser e da agência da política urbana no Brasil, buscaremos demarcar a noção do direito à cidade e explorar como a política urbana procurou operacionalizá-la, sobretudo por meio do EC e de sua “caixa de ferramentas”.

5.1 O direito à cidade e o EC

O direito à cidade consiste no cartão de visitas da política urbana brasileira.³¹ De forma simplificada, ele relaciona a agenda urbana aos direitos humanos, de maneira vinculada ao espaço urbano, e pode ser entendido como a tradução de objetivos e diretrizes de desenvolvimento urbano e de cumprimento da função social das cidades e da propriedade, tal como assinalados no texto constitucional e no EC.

31. Como já dissemos anteriormente, a experiência brasileira, sobretudo do final dos anos 1980 e dos anos 1990, foi reconhecida internacionalmente e franqueou ao Brasil um papel de destaque no ciclo das Habitat e nos eventos intermediários. A noção do direito à cidade tem muito a ver com isso.

De matriz lefebvriana,³² o direito à cidade inspirou o Fórum Nacional de Reforma Urbana e seria abordado na Agenda 21 Global – que compatibilizou as agendas ambiental e urbana –, ambos realizados em 1992. Esteve presente também na Habitat II, ocorrida em 1996, na qual se reforçaram os direitos humanos com foco no direito à moradia. Posteriormente, com a *Carta Mundial pelo Direito à Cidade*, o tema se internalizou na esfera administrativa brasileira e em seu regramento jurídico, culminando na aprovação do EC, em 2001, e na criação da Plataforma Global pelo Direito à Cidade (Magalhães, 2018). O desdobramento institucional no Brasil, como vimos, foi a criação, no âmbito federal, do MCidades, em 2003.

No final da década de 2000, quando o Brasil sediou o V Fórum Urbano Mundial, a *Carta do Rio de Janeiro*, elaborada por movimentos populares, organizações da sociedade civil, instituições públicas, acadêmicas e profissionais, pontuou o direito à cidade e a própria concepção da cidade, com o intuito de unir o “urbano dividido”.

O direito à cidade deve se constituir como um direito coletivo das presentes e futuras gerações a uma cidade sustentável, sem discriminação de gênero, idade, raça, condições de saúde, renda, nacionalidade, etnia, condição migratória, orientação política, religiosa ou sexual, assim como de preservarem sua memória e identidade cultural. (...) As cidades devem ser compreendidas como um espaço e lugar privilegiado do exercício da cidadania e da democracia como forma de assegurar a distribuição e o desfrute equitativo, justo e sustentável dos recursos, riquezas, serviços, bens e oportunidades aos seus cidadãos, compreendidos como todas as pessoas que habitam de forma permanente ou transitória nas cidades (Carta do Rio de Janeiro: o direito à cidade: unindo o urbano dividido).³³

Portanto, como podemos observar neste breve relato, em termos conceituais, normativos e sociopolíticos, considerando, sobretudo, os atores não estatais envolvidos nas mais diversas práticas urbanas³⁴ no país, o reconhecimento do direito à cidade era moeda corrente e colocava o Brasil em posição de destaque no cenário internacional.

32. A obra de referência, no caso, é o livro *O Direito à Cidade* (Lefebvre, 2001), mas a principal obra do autor é *A Produção do Espaço* (Lefebvre, 2000).

33. Carta produzida e divulgada no âmbito do Fórum Urbano Mundial 2010.

34. Sobre a ideia de prática urbana, ver Costa (2008).

TEXTO para DISCUSSÃO

Na prática, por outro turno, as experiências concretas, no campo da política urbana, viriam a apresentar considerável diversidade em termos de premissas, metodologias e resultados, com variações entre as escalas local, estadual e nacional.

Pelos diversos aspectos elencados nas seções precedentes, pode-se dizer que a experiência da política urbana brasileira não conseguiu superar os desafios que marcam o processo de urbanização do país. De todo modo, há que se reconhecer o papel que teve a regulamentação da política urbana, por meio do EC, ainda que não se tenha logrado formular e implementar uma efetiva PNDU.

Numa perspectiva de compreender o processo de construção da PNDU (em curso) sob uma ótica historicamente mais larga, vale, portanto, olhar mais detidamente para o EC e para suas implicações e seus efeitos em termos da produção da experiência brasileira.

O EC constitui o elemento normativo que procurou ancorar e suportar o inventário de direitos humanos no território que é o direito à cidade. Ao incorporar os conceitos fundados no direito à cidade, o EC configura um dispositivo que regulamenta a política urbana, ao mesmo passo que confere segurança jurídica às experimentações presentes na esfera local a partir da CF/1988, por meio dos instrumentos que ele instituiu, possibilitando seu espraiamento para municípios não pioneiros dessas práticas urbanas.

A caixa de ferramentas trazida pelo EC envolve um extenso conjunto de institutos jurídicos e políticos que, imaginava-se, permitiriam promover um pacto urbano baseado em alguns princípios e premissas que objetivavam enfrentar as desigualdades socioespaciais do país, produzidas historicamente por um processo que deixou marcas profundas no território brasileiro, sobretudo em suas cidades, nas quais a segregação socioespacial é a sua expressão mais dura e cruel.

A política urbana deveria trazer um maior equilíbrio em termos da distribuição dos ganhos e ônus entre os diversos segmentos sociais presentes nas várias porções do território urbano. De um lado, uma distribuição da infraestrutura e das amenidades urbanas no território, de modo a produzir um espaço urbano menos desigual, no que joga um papel importante a incorporação de determinadas porções do território, antes excluídas da cidade legal, no tecido

urbano. De outro, mecanismos de justa distribuição dos custos associados à urbanização e de captura dos ganhos de mais-valia, por meio de instrumentos que deveriam contribuir para a produção de uma cidade na qual todos tivessem direitos – à habitação, ao transporte público e acessível, ao saneamento básico, mas também à educação, à saúde, à assistência social, ao trabalho, à renda, à cultura etc. Como objetivo de fundo, vislumbrava-se a implementação do processo e das práticas de planejamento urbano no nível local, sobretudo no sentido da gestão democrática urbana orientada para a reversão de desigualdades socioespaciais históricas. Exemplos do relativamente amplo repertório trazido pelo EC são a desapropriação; a instituição de Zeis; a concessão de direito real de uso (CDRU); a concessão de uso especial para fins de moradia (Cuem); o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios; a OODC e de alteração de uso; a transferência do direito de construir (TDC); as operações urbanas consorciadas; a regularização fundiária; e a assistência técnica e jurídica gratuita para comunidades e grupos sociais menos favorecidos.

Os institutos/instrumentos do EC tratam, em grande medida, da reunião de institutos/instrumentos já existentes no ordenamento jurídico nacional, anteriores ou incorporados originalmente pela CF/1988 ou em legislações municipais, tanto do período de redemocratização como do interstício de treze anos entre a promulgação da CF/1988 e a edição do EC. Eles foram incorporados e, em alguns casos, regulamentados para serem aplicados, a princípio, pelas municipalidades.³⁵ Distanciados da competência de executar a política urbana, estados e União assumem papéis secundários. Esse, em especial, é o caso dos estados.

À União coube a produção de orientações gerais e conceituais em torno da política urbana e de seus instrumentos. O ConCidades teve um papel importante e, muitas vezes, mobilizaria o ministério e provocaria ações, as quais seriam assumidas pela SNPU e, posteriormente, pela Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos (SNAPU). Algumas das resoluções do ConCidades viriam a ter um papel importante em termos de orientar e pautar experiências locais, como no caso das resoluções relativas ao processo de elaboração dos PDs.

35. Em 2015, o Estatuto da Metrópole traz a possibilidade de alguns instrumentos inicialmente sugeridos pelo EC virem a ser utilizados no contexto metropolitano, em sintonia com o que estabelece o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) de cada região metropolitana.

Os estados, por seu turno, na maior parte das vezes, limitar-se-iam a replicar os esforços da União. Não raramente, o foco da esfera estadual recairia sobre os programas setoriais urbanos que poderiam financiar o desenvolvimento urbano, notadamente sua infraestrutura e o setor habitacional, como tomadores de recursos para a execução de obras vinculadas aos programas federais.

Menos frequentemente se observariam experiências de um maior protagonismo da esfera estadual, tal como se viu, por exemplo, no caso do Paraná, em que a legislação estadual estabeleceria a obrigatoriedade de elaboração de PDs por parte de todos os municípios paranaenses, com um escopo ampliado e com exigência de compatibilização desse instrumento com os demais instrumentos de planejamento e gestão municipal (Costa, 2008, p. 297). Particularmente, o interessante na experiência paranaense foi constituir uma forte estrutura de apoio direto e de assistência técnica aos municípios para a elaboração dos PDs, reconhecendo que a obrigação dada por lei deveria também ser amparada por ações programáticas do governo estadual.

A distribuição das competências sobre a matéria da política urbana, nos termos da CF/1988, produziu uma divisão do trabalho entre os entes federados. A execução ficou claramente atribuída aos municípios, cabendo um papel mais orientador para estados e União, gerando arranjos de baixa articulação e cooperação, salvo exceções episódicas no tempo – como o caso da campanha nacional Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos, lançada pelo MCidades, em 2005, com o apoio do ConCidades – ou pontuais no espaço – como o citado caso do Paraná, com destaque para o papel desempenhado pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano (Sedu), com o Paranacidade, a partir de uma lei estadual sancionada em 2006.

Os desencaixes e desajustes interescares apresentados na seção 4 expressam e, ao mesmo tempo, produzem desarticulações entre as esferas de governo responsáveis pela agência da política urbana. Na ausência de uma visão de território que oriente a ação dos diferentes entes e facilite uma ação coordenada, prevalecem os eventos episódicos e pontuais, expressões de experiências descontínuas e de práticas que não se consolidam.

O desafio de produzir cultura e práticas de planejamento e gestão democrática no país que expressassem as diretrizes do ideário do direito à cidade, aproveitando-se dos institutos trazidos pelo EC, encontrou ainda outros percalços.

O papel preponderante dos entes municipais tem seu desempenho condicionado pelas desiguais capacidades estatais dos milhares de municípios do país, como vimos nas seções anteriores. Mas, para além da constatação da diversidade existente no universo de entes municipais, com suas características socioculturais e geoambientais, as condições socioeconômicas de suas populações, suas inserções regionais diversas e capacidades estatais, técnicas e político-institucionais distintas, fica evidente que a forma homogênea como o EC trata esse universo desigual faz com que sua apropriação fique comprometida.

É verdade que a União, quando se estruturou para tal, foi capaz de mobilizar gestores públicos e sociedade civil local, como se viu na campanha dos PDs, mas também é verdadeiro que mobilizações episódicas não são capazes de produzir mudanças político-institucionais e culturais profundas e, sobretudo, perenes.

Ressalta-se que as dificuldades dos municípios em apropriarem-se do EC refletem, no fim das contas, a baixa aderência dos instrumentos trazidos pelo EC em relação à realidade presente em grande parte dos municípios brasileiros. Nesse sentido, ao longo dos anos, muitas críticas em torno da fragilidade dos instrumentos, especialmente do PD, ou ainda do próprio EC, que refletiria a realidade das cidades do país nas quais faria sentido aplicar os seus instrumentos e nas quais haveria condições econômicas, políticas e gerenciais para fazê-lo, passaram a ser formuladas, contribuindo para um ambiente crítico ascendente, que pôde ser testemunhado ao longo de cada um dos ciclos de realização das CNCs.

A análise realizada por Lima Neto, Krause e Balbim (2014) sobre um circuito de intervenção de instrumentos urbanísticos traz algumas considerações, que dialogam com as críticas já elencadas.

- A importância da ação do governo federal no apoio à estruturação da política urbana na escala municipal.

- Ainda que estejam previstos nos PDs, raros são os casos em que os instrumentos tenham sido territorializados, ou seja, tenham de fato sido demarcados na cidade para que sejam, finalmente, aplicados, de onde denota-se que não há concretamente uma estratégia de desenvolvimento urbano nesses locais.
- Outra constatação é a de que municípios de maior porte e importância na hierarquia dos centros urbanos apresentam PDs mais “completos”, ou mais aderentes à realidade/necessidade do município, o que corrobora não apenas a maior pertinência dos instrumentos do EC nesse casos como também a ideia do papel determinante do governo federal em fomentar e apoiar a estruturação da política urbana nos municípios de menor porte e mais limitada capacidade técnica.

A análise em torno da aplicação dos instrumentos do EC nos municípios brasileiros tem apontado para a sua baixa aplicabilidade, sobretudo pelas fragilidades nas próprias normas inscritas nos PDs. Em contrapartida, poder-se-ia perguntar em que medida a baixa ocorrência e a baixa regulamentação de alguns instrumentos não refletiriam seu descolamento da realidade local, como dito há pouco.

E, de fato, alguns instrumentos previstos no EC foram muito pouco utilizados nos municípios brasileiros, mesmo em municípios de maior porte, onde a dinâmica imobiliária e a estrutura institucional da prefeitura pressupõem a sua aplicação. Nesse sentido, na perspectiva de que a política urbana deveria promover cidades mais equilibradas, com soluções de financiamento mais justas, vale aqui fazer uma digressão sobre a questão das mais-valias fundiárias e sobre os instrumentos do EC que prometiam a sua recuperação.

5.2 A caixa de ferramentas do EC e o desafio do justo financiamento da política urbana

O tema do financiamento do desenvolvimento urbano é central para a formulação e, em especial, para a efetiva implementação da PNDU. A centralidade desse tema se reflete na decisão do MDR de solicitar que a Dirur apoie a investigação do estágio e das possibilidades de ampliação dos recursos disponíveis para investimentos em desenvolvimento urbano e na própria infraestrutura urbana, associados aos recursos fiscais e extrafiscais, aos recursos onerosos e não onerosos, em diferentes arranjos, baseados em parcerias entre os setores público e privado, e às novas alternativas de receitas ainda não exploradas. A solicitação estende-se

à exploração de condições para estimular o desenvolvimento econômico local, como medida de fundo associada ao financiamento do desenvolvimento urbano. Os apontamentos deste TD não são exaustivos e apenas introduzem o tema. Como apontado na próxima subseção, em sintonia com o que estabeleceu o Acordo de Adis Abeba, a mobilização de recursos domésticos foi incentivada de modo a ampliar a base de arrecadação, melhorar a cobrança de impostos, combater a evasão fiscal e o fluxo financeiro ilícito e fortalecer a cooperação Sul-Sul. Emerge do acordo e se incorpora à NAU uma proposta de alinhamento entre o investimento privado, o desenvolvimento sustentável e as políticas públicas, o que deve se refletir nos quadros regulatórios e nas iniciativas de política urbana nacionais.

No caso da experiência brasileira, o foco trazido pelo EC e por seus institutos vinha se dando na perspectiva de recuperação de mais-valias fundiárias e do desenvolvimento das capacidades governamentais locais, como demonstram as iniciativas, ainda que tímidas, de programas que visavam apoiar a elaboração e a revisão de cadastros técnicos municipais (multifinalitários) e ajudar na informatização de prefeituras. A participação específica do MCidades nesse ponto ficou concentrada na oferta de metodologia e curso na plataforma Capacidades do Programa Nacional de Capacitação das Cidades.

Em um ou em outro caso, o bom desempenho dos municípios é central, pois tais ações se baseiam na capacidade de atuação do poder público municipal. Nesse sentido, dada a diversidade dos municípios brasileiros, construir tipologias municipais que permitam categorizar esse conjunto de casos é fundamental para ampliar as possibilidades de sucesso das políticas, especialmente no caso de analisar a relação entre os desafios do financiamento urbano e a capacidade econômica, fiscal e institucional dos entes locais. Assim, não se pode esperar que todos os municípios possam lidar de forma homóloga com os desafios de buscar receitas estáveis e ampliar sua capacidade de se autofinanciar.

Nos estudos de referência citados nesta subseção, os instrumentos de financiamento são divididos em: i) arrecadação própria; e ii) transferências legais e constitucionais (Orair, 2016). Substituímos, aqui, o termo arrecadação própria pela noção de instrumentos de gestão de mais-valias fundiárias, entendendo-a como um sistema integrado capaz de utilizar o preço do solo para corrigir as assimetrias causadas pelo mercado e pela normativa urbanística. Os dois

itens seguintes exploram um pouco essas duas possibilidades associadas ao financiamento do desenvolvimento urbano.

5.2.1 A gestão de mais-valias fundiárias

Nas cidades, a existência social da terra consiste em sua capacidade de produzir espaço. A cidade se constrói sob a forma de um “ente social” subordinado ao processo de acumulação de capital, impondo a cada um de seus agentes/atores a assunção de lógicas mercantis e de acumulação privada. A monopolização jurídica e a apropriação privada da terra constituem condicionantes iniciais à existência da renda do solo urbano.

O preço do solo é fixado pela capacidade que tem o proprietário de receber uma quantidade de valor periodicamente, por meio de uma quantia de dinheiro, que não se diferencia daquela auferida pelos juros recebidos pelo proprietário de um capital real. Ante a existência de uma taxa de juros, o proprietário associa sua posse de terra à posse de capital, que lhe daria a soma em juros o que ele recebe em renda (Singer, 1982).

A manifestação da renda da terra nas cidades torna-se um ponto de inflexão importante para a acumulação de capital, na medida em que determinadas estruturas fundiárias urbanas podem facilitar o sobrelucro ou simplesmente repelir o processo de acumulação, principalmente em locais onde a renda é alta o suficiente para interferir nas taxas de lucro e nos salários reais, com custos de aluguéis e transportes.

A terra, no contexto urbano, está conectada ao produto *espaço construído*, devido à sua longa vida útil e à sua imobilidade, e é transformada em uma mercadoria única, no momento do consumo. O capital, em seus diversos ramos, buscou se apropriar da renda da terra, que era captada pelos proprietários originais, financeirizando o setor imobiliário, criando agentes da especulação e pressionando o Estado a corroborar com seus interesses de acumulação.

Ao colocar o terreno à disposição do capitalista construtor, o proprietário urbano pode barganhar uma parte do produto social, capturando uma parte da mais-valia envolvida no processo de produção do espaço construído, sob a forma de renda, capitalizada por meio do

preço do solo. O capital pressiona para que a propriedade urbana tenha um caráter privado, de modo a permitir a mercantilização dupla: do solo e do espaço construído.

O Estado é induzido a ser o produtor dos espaços construídos necessários para a reprodução geral do capital, sendo acionado para facilitar a acumulação, resolver os limites da demanda e promover os ajustes urbanos necessários para a oferta de terras. Quando o capital não encontra demanda solvável, que garanta taxas de lucro suficientes para viabilizar a produção, a mercantilização do espaço construído é relegada ao Estado. As políticas públicas da produção do espaço urbano, através de obras de urbanização, dos programas de habitação popular, além das práticas de mutirão, da autoconstrução etc., são alternativas à falta de interesse do capital.

O valor contido na renda do solo atende a uma necessidade coletiva de equiparar a infraestrutura nas diferentes zonas urbanas e é uma forma de dividir o fundo geral de excedente social em prol da municipalidade. O Estado interfere na formação e na magnitude do preço do solo, por meio da regulamentação das normas urbanísticas, das decisões de planejamento urbano e da realização de intervenções urbanísticas e obras de infraestrutura que produzem localizações. O incremento de preço dos terrenos, decorrente de mudanças na normativa urbanística que não geraram custos estatais passíveis de serem remunerados, pode ser recuperado por instrumentos não tributários.

O termo mais-valia fundiária refere-se a toda renda associada a terra, podendo ser classificada de acordo com o seu fato gerador. Alguns processos de recuperação de incremento dos preços do solo estão previstos em lei, por instrumento tributário ou não. O processo dinâmico de alteração das normas urbanas, pelo menos a cada dez anos, pelo PD municipal, produz potencialmente mais valias fundiárias que podem ser apropriadas por todos os agentes envolvidos na construção do solo (mercado, municipalidade, proprietários, capital estrangeiro etc.).

Como a renda do solo adquire a perspectiva de distribuição do excedente social, a propriedade territorial intermedeia esse efeito distributivo e o Estado pode impor a captura ou negociar com agentes privados, que se beneficiam dessas ações. Esse incremento de valor no preço do solo é considerado uma externalidade positiva das ações estatais que beneficiam

TEXTO para DISCUSSÃO

proprietários privados. Em casos específicos, normas restritivas desvalorizam imóveis, ensejando instrumentos compensatórios, como é o caso da TDC, um dos institutos jurídicos e políticos previstos no EC.

Como vimos anteriormente, o EC relacionou diversos instrumentos de política urbana, os quais podem ter um caráter fiscal para financiar obras públicas, como a contribuição de melhoria e o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), ou um caráter distributivo, como a OODC, ou ainda compensatório, como a TDC. A função regulatória ocorre pelas mudanças na regulamentação dos regimes de usos do solo: as conversões de rural para urbano, de residencial para comercial (vice-versa) e a regulamentação das densidades, permitindo ou restringindo a construção em altura, como é o caso de alguns parâmetros urbanísticos presentes nos PDs e/ou na legislação urbanística, como o coeficiente de aproveitamento (CA) e as normas de gabarito.

Furtado (2011) fornece um esquema da recuperação de mais-valias fundiárias, por meio da gestão de instrumentos urbanísticos complementares, que incidem em cada componente do valor da propriedade. É possível identificar a origem do incremento do preço do solo, expresso pelas mais-valias fundiárias, e os respectivos instrumentos mais aptos para capturá-las, segundo os fatos geradores, previstos no ordenamento jurídico brasileiro.

- Esforços acumulados dos proprietários e de toda ação histórica na produção de localizações, com reflexo no valor total do terreno e da edificação: IPTU.
- Ações de outros proprietários privados: tributos sobre o ganho fundiário.
- Investimentos públicos diretos: contribuição de melhoria.
- Alterações das normas urbanísticas: outorgas onerosas por aproveitamento e alteração de usos do solo e TDC.

Os instrumentos urbanísticos, de caráter não tributário, de captura de mais-valia fundiária gerada pela autorização construtiva, decorrem do conceito de *solo criado*, que se refere à cobrança municipal pela edificabilidade adicional, além do que é outorgado por uma edificabilidade básica. Os dispositivos jurídicos necessários para a instituição do solo criado

permitiram o desenvolvimento de mais três instrumentos urbanísticos: o CA único, a TDC e a proporcionalidade entre áreas construídas e áreas de uso público (Azevedo Netto *et al.*, 1977 *apud* Furtado *et al.*, 2011).³⁶

Com a nova ordem jurídico-urbanística inaugurada pela CF/1988, abre-se caminho para a difusão – sobretudo pós-EC – de mecanismos de cobrança pela edificabilidade adicional, decorrentes da noção básica de separação entre a propriedade urbana e o direito de construir. O direito de construir, além de um coeficiente básico que garanta funcionalidade à propriedade urbana, passa a não ser mais gratuito; por se tratar de um bem público municipal, cobra-se uma contrapartida, um preço, um agravamento de condições, um ônus, uma aquisição de bem ou um direito público superficiário proporcional, cuja magnitude corresponda à totalidade ou fração do aumento do preço do terreno pela construção adicional, que não exceda à edificabilidade máxima.

Com fundamento nos princípios constitucionais da função social da propriedade e da justiça social, a propriedade deixa de ser entendida como um direito absoluto, a partir do que se dá a separação entre o direito de construir e o direito de propriedade, essência de diversos instrumentos de recuperação de mais-valias urbanas. O parâmetro de uso é definido pelo equilíbrio entre áreas livres e construídas e pela recuperação dos investimentos, novos e anteriores, em benefício da comunidade, necessários à criação de solo.

No ordenamento jurídico brasileiro pós-CF/1988, o direito de construir não é, portanto, um direito subjetivo do proprietário, sofrendo limitações administrativas ao seu exercício. O direito de propriedade não implica um direito de construir índices de edificação de modo irrestrito. Em zonas específicas, são estabelecidos índices máximos de edificação, considerados recursos de edificação pública, em que se constrói mediante contrapartida. É o ato normativo do poder público na sua competência constitucional da execução da política de desenvolvimento urbano e de ordenamento, uso e ocupação do solo, que aumenta o valor do patrimônio de um particular e, por isso, é considerado recurso urbano, como se disse, pertencente ao poder público.

36. Azevedo Netto, D. T. *et al.* O solo criado. *CJ. Arquitetura: Revista de Arquitetura, Planejamento e Construção*, São Paulo, n. 16, p. 9-11, 1977.

A densidade construtiva das zonas urbanas é determinada por legislação específica, levando em conta (em tese) a infraestrutura instalada dos bairros e a acessibilidade dos terrenos aos equipamentos, serviços, transportes, mercados, lazer etc. As leis de uso e ocupação do solo limitam esse adensamento nas distintas zonas urbanas, de acordo com o interesse coletivo, determinando, pela possibilidade de uso, valores econômicos diferenciados aos imóveis. Essa prática historicamente comum das leis municipais de zoneamento pode conduzir a um processo de valorização diferenciada de terrenos, ao impor restrições às construções sobre imóveis, por meio de diferentes CAs e taxas de ocupação das zonas urbanas (Ribeiro e Cardoso, 1992).

As condições diferenciadas entre os lotes, definidas, além das condicionantes físicas, pela possibilidade atribuída pela legislação urbanística para o exercício de diferentes usos e atividades, conferem valores distintos ao solo urbano. Trata-se de uma componente econômica que requer o estabelecimento da possibilidade de uma utilização mínima do terreno, o que se configura por meio de um CA básico – que, por sua vez, corresponde a um padrão máximo que o proprietário pode utilizar, sem prestar nenhuma contrapartida por isso.

Nesse sentido, especialistas do campo do direito urbanístico têm defendido a adoção de um padrão único para o CA básico em toda a cidade, correspondente a uma vez a área do terreno. A Resolução nº 148 do ConCidades explicitou esse entendimento, definindo que o CA básico não possui caráter fiscal, consistindo em uma ferramenta para padronizar, de forma equânime e uniforme, a conferência de utilidade social e de valor econômico a todos os terrenos urbanos.

Os objetivos ao estabelecer um CA básico e universal são: controlar e regular o preço da terra urbana; corrigir injustiças socioespaciais decorrentes da valorização diferenciada deflagrada pelas alterações da normativa urbanística; e definir uma base para a cobrança de contrapartidas financeiras para o desenvolvimento urbano (OODC).

O EC permitiu um avanço para a atuação municipal com a elaboração participativa dos PDs, na gestão do uso do solo, do zoneamento, da habitação e do sistema viário. A caixa de ferramentas que essa norma representa disponibiliza instrumentos jurídicos, urbanísticos e tributários ao poder público municipal, constituindo a possibilidade de implementação de um

sistema integrado de gestão da valorização do solo, tendo como fundamento a função social da propriedade e da cidade.

Os instrumentos trazidos pelo EC podem ser utilizados também para a regularização fundiária, operacionalizando o direito à moradia – vide a criação das Zeis, o usucapião especial de imóvel urbano, a CDRU e a Cuem (Marguti *et al.*, 2018).

A ideia é que os instrumentos atuem simultaneamente e de forma integrada, de modo que seja possível delimitar o alcance e o limite de cada instrumento: onde o IPTU não alcança, a OODC e a contribuição de melhoria são acionadas para recuperar valores necessários ao investimento em infraestrutura urbana e para corrigir as assimetrias socioespaciais que o mercado do solo provoca. Atuando de forma integrada, o sistema de gestão do solo urbano recupera mais-valias fundiárias condensadas no preço do solo, em prol da municipalidade e da neutralização das consequências negativas da apropriação indevida de valores do solo, que causam iniquidade, segregação, especulação e informalidade.

Entre os instrumentos para a captura de mais-valias fundiárias, previstos no ordenamento jurídico brasileiro, o que apresenta maior potencial de alavancar receitas estáveis para os municípios brasileiros é o IPTU. Sua arrecadação, porém, está muito abaixo do seu potencial, estando mais concentrada nos municípios com boa capacidade de administração tributária e incidindo mais sobre estabelecimentos comerciais do que domésticos. Trata-se de um instrumento capaz de tributar o estoque imobiliário municipal, com vínculos obrigatórios de recursos para financiar as políticas municipais de saúde e educação (Carvalho Júnior, 2016).

O IPTU pode ser bem calibrado para não sobrecarregar as populações mais pobres, bem como atuar no estímulo à conservação de imóveis protegidos por interesse histórico, cultural e ambiental, isentando a cobrança mediante contrapartidas conservacionistas. Entretanto, as deficiências das estruturas fazendárias e as limitações administrativas municipais têm afetado a capacidade de efetivação não só do IPTU, mas também dos outros instrumentos previstos no EC, que lidam com a propriedade privada e, por isso, são dependentes do cadastramento físico de imóveis e contribuintes, de avaliações imobiliárias rigorosas e permanentes, do controle da inadimplência e de corpo técnico municipal qualificado para atuar na gestão do uso do solo (Carvalho Júnior, 2016).

OODC e TDC são instrumentos que foram pouco utilizados pelos municípios do país e têm desafios ainda maiores para se consolidarem como uma fonte estável para alavancar receitas, especialmente porque dependem de um dinamismo cíclico do mercado imobiliário. É importante, porém, que sejam implementados e cada vez mais debatidos pela sociedade, sobretudo para promover a atuação casada entre a OODC e a TDC.

O primeiro passo para avançar no sistema de gestão de mais-valias fundiárias é a atualização do cadastro imobiliário, que é um instrumento fundamental para a gestão do solo. A atualização do cadastramento dos contribuintes e dos usos dos imóveis é importante para uma política ampla de financiamento e conservação do estoque imobiliário e da própria infraestrutura urbana. Essa atualização é relevante para majorar alíquotas do IPTU sobre imóveis comerciais e industriais, bem como para incidir sobre imóveis urbanos que antes eram considerados rurais.

O valor venal do imóvel consiste na base de cálculo do IPTU e, em muitos casos, é a base também dos demais instrumentos previstos pelo EC, mas não é periodicamente atualizado, sobrecarregando as finanças municipais e gerando uma apropriação indevida de mais-valias fundiárias. Esse valor social condensado no preço dos imóveis e não recuperado pela municipalidade representa um entrave estrutural da sociedade brasileira em tributar a propriedade privada e diminuir a iniquidade no acesso a uma terra com infraestrutura urbana. A distribuição desses recursos, por meio de sua alocação em políticas públicas espaciais, contribuiria para enfrentar, no longo prazo, condições históricas de desigualdade socioespacial, racial etc.

Um dado que ilustra esse fundo de recursos coletivos contido no preço do solo é fornecido por Carvalho Júnior (2009; 2013; 2014). O autor estima que o valor do patrimônio residencial familiar, ou mesmo o valor do estoque imobiliário municipal, é, em geral, duas ou três vezes o valor do produto interno bruto (PIB), dependendo do recorte territorial dos dados.

A defasagem avaliatória das plantas genéricas de valores (PGVs) dos municípios brasileiros impede que seja computado o valor de mercado na base de cálculo dos instrumentos de mais-valias fundiárias, contribuindo para o baixo desempenho dos instrumentos. Isso porque

o valor venal total do imóvel considera as porções de valores do terreno e da edificação, e os instrumentos têm incidências distintas para o cálculo.

A atualização da PGV, muitas vezes, não considera esse valor total, não alterando significativamente os valores venais. O fator político é preponderante porque reajustes abruptos do IPTU podem contribuir para o aumento da inadimplência, sobretudo em relação ao IPTU territorial (Carvalho Júnior, 2009; 2013; 2014), bem como pela má avaliação da gestão municipal responsável pela implementação da medida.

O IPTU progressivo no tempo, uma ferramenta prevista no EC para combater a especulação, os vazios urbanos e a subutilização, depende da solução, de antemão, da questão da inadimplência, do recadastramento físico dos imóveis e da própria arrecadação do IPTU regular. A contribuição de melhoria também apresenta baixíssima arrecadação no país, mas pode perfeitamente integrar o leque de instrumentos para recuperar mais-valias, ampliando a capacidade de autofinanciamento municipal.

A estratégia de fortalecimento do esforço fiscal na arrecadação do IPTU é, frequentemente, apontada como o caminho mais viável para financiar o desenvolvimento urbano. A superação dos gargalos atuais que impedem uma arrecadação mais estável pode contribuir para a gestão dos demais instrumentos, que incidem sobre a propriedade privada do solo urbano. É a atuação conjunta e integrada dos instrumentos de mais-valias fundiárias, além da contribuição das transferências interfederativas para compor o orçamento, que pode iluminar o modelo ideal de financiamento, de acordo com os diferentes perfis de municípios.

Com relação ao mecanismo não tributário da OODC, um importante instrumento de regulação urbanística, há uma série de questões a serem enfrentadas. Primeiro, a difusão em meios não especializados e entre os tomadores de decisão no nível local da noção de separação entre direito de propriedade e direito de construir, este último um bem público a serviço do interesse comum. Segundo, a não adoção de coeficientes mínimos, básicos e máximos em PDs municipais, requisito para a adequada gestão do solo urbano no que tange à operacionalização da função social da propriedade e à aplicação de instrumentos de caráter extrafiscal. Terceiro – e como consequência desse segundo –, a não cobrança de contrapartidas

financeiras para a construção adicional ao CA básico, o que, por si só, já gera iniquidades e injustiças socioespaciais.

Estudos propositivos que considerem tanto o que se deixou de cobrar, desde o processo de verticalização pelo qual as principais cidades brasileiras passaram no século XX, quanto o que se pode ainda cobrar, mensurando o estoque de direitos construtivos em cada zona urbana, podem ser o caminho para ampliar a capacidade de desenvolvimento municipal autônomo.

A PNDU poderia prever uma regulamentação normativa no âmbito nacional, bem como apoio programático, para que os municípios pudessem produzir e manter atualizados seus cadastros imobiliários e PVGs a eles associadas. A adoção de CAs únicos nos municípios, independentemente dos padrões diferenciados dos zoneamentos urbanos, também poderia fazer parte de uma estratégia de abrangência nacional para solucionar os desafios municipais.

O próprio sistema de transferências interfederativas voluntárias pode prever uma contrapartida fiscal e financeira por parte dos municípios para que a transferência desses recursos não desestimule o enfrentamento dos gargalos estruturais que impedem a recuperação de mais-valias fundiárias e a tributação da propriedade privada no país.

5.2.2 As transferências interfederativas

A CF/1988 é o marco da autonomia municipal e das propostas de cooperação entre os entes federados, buscando repasses de verbas para que os poderes locais e regionais executassem as políticas sociais urbanas. Os municípios tiveram independência para fixar alíquotas e administrar tributos, bem como cobrar por taxas e prestação de serviços. Passaram a ter a responsabilidade de arrecadar o Imposto para Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) intervivos, sendo ampliada a base geradora do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) e havendo aumento das transferências de recursos dos governos federal e estaduais. Além disso, 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 de Renda (IR).

Entre os tributos municipais previstos em lei, podemos citar: IPTU, ISSQN, ITBI, taxas, contribuição de melhoria, contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública (Cosip), além de transferência de receitas tributárias federais e estaduais e do FPM, constituindo-se os dois últimos em mecanismos de redistribuição da arrecadação.

Todavia, tencionando o processo de consolidação do Estado de bem-estar social, previsto pela CF/1988, foram aprovadas leis que, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) de 2000,³⁷ reduziriam ou limitariam a capacidade de endividamento público, sobretudo dos entes locais, conformando um perfil anticrescimento da estrutura tributária brasileira, que coloca em xeque as estratégias de desenvolvimento urbano-capitalistas.

Apesar de ter uma alta carga tributária em função do PIB, os impostos estão concentrados em eixos ineficientes para o desenvolvimento socioeconômico com distribuição de renda: trata-se de impostos que sobrecarregam os mais pobres e não estimulam a produção, incidindo sobre bens e serviços, não sobre a propriedade e a renda. A carga tributária global é regressiva no Brasil, porque é pouco progressiva diretamente e tem maior peso na tributação indireta, reforçando a concentração de renda (Orair, 2016).

A descentralização das competências administrativas ampliou as bases de recursos locais, por meio das transferências intergovernamentais, envolvendo transferências obrigatórias, voluntárias e mecanismos de arrecadação própria.

A esfera municipal tem 70% de suas receitas advindas de transferências, conformando um quadro de dependência que varia com a hierarquia dos centros urbanos (municípios de nível hierárquico mais elevado possuem menos dependência de repasses). Porém, mesmo com o aumento dessa base de repasses, os recursos não têm se mostrado suficientes para financiar as políticas públicas de desenvolvimento. Essa é a característica marcante do arranjo federativo brasileiro, que acarreta uma série de distorções: o elevado grau de descentralização das competências na esfera local é feito pelo sistema de transferências que promove uma redistribuição de receitas, tentando equacionar o hiato entre as necessidades fiscais e as capacidades de gastos, levando a uma ineficiência no critério de rateio entre

37. A LRF tem três princípios (limites): i) gastos com pessoal; ii) endividamento público; e iii) controle de finanças públicas em ano eleitoral.

municípios, desestimulando a arrecadação própria, socializando custos locais pela Federação e comprometendo a situação fiscal municipal (Orair, 2016).

Esse quadro de assimetrias e de um arranjo pouco eficaz para a promoção do desenvolvimento urbano conta com as possibilidades trazidas pela Lei Federal nº 11.107/2005, que regulamenta os consórcios públicos, que visam contribuir para a execução da gestão associada de bens e serviços públicos locais. Os consórcios conformam um instrumento de cooperação interfederativa que pode ampliar os recursos disponíveis para a gestão pública, conferindo maior eficácia e eficiência na execução das políticas públicas (Cronemberger, 2016).

Nesse sentido, no âmbito da análise das relações interfederativas, conforme vimos nas seções anteriores, merece especial atenção o olhar para as diferentes tipologias de relações supramunicipais, o que inclui as associações municipais e os consórcios públicos.

A partir dos anos 1990, passaram a ser comuns as experiências de consórcios públicos, criados, originalmente, para resolver as demandas de saúde dos municípios. No início dos anos 2000, a ferramenta passou a ser utilizada para resolver a demanda dos municípios em várias áreas de políticas públicas para além da saúde, principalmente no que diz respeito às políticas de meio ambiente, resíduos sólidos e desenvolvimento rural.

O consórcio público conferiu maior grau de segurança jurídica às ações empreendidas pelos municípios. Pode-se afirmar que, tanto a partir da análise dos dados da Munic quanto a partir da consulta da literatura especializada, após a constituição da Lei dos Consórcios (2005), o número de municípios consorciados aumentou no país. Além disso, o leque de áreas de políticas públicas que eles se propõem a desenvolver ficou mais vasto.

Os consórcios, enquanto arranjos institucionais que, na prática, atuam como ferramentas de gestão junto aos municípios, significam coisas distintas dependendo de como o município está situado na rede de cidades. Argumenta-se que, a depender do porte municipal, de suas demandas e das suas (in)capacidades técnicas, fiscais e administrativas, os consórcios podem assumir diversos tipos de papéis.

Aos municípios cabe implementar um largo conjunto de políticas públicas – não raro, veem-se com precárias capacidades para executá-las, fazendo com que a atuação dos arranjos de cooperação interfederativa, entre eles os consórcios, ocupem um papel primordial. A literatura ainda é incipiente quando trata da temática dos consórcios associada à agenda urbana. Contudo, pretende-se desenvolver esse debate em nota técnica específica, de modo a visualizar, a partir do mapeamento dos consórcios no território brasileiro, de que forma eles podem colaborar para o desenvolvimento urbano e regional.

Nesta seção, pudemos aproximar a lupa das práticas urbanas brasileiras, especialmente na esfera local, numa tentativa de entender melhor como o princípio do direito à cidade foi operacionalizado por meio dos institutos jurídicos e políticos do EC. Incorporamos na reflexão a necessária discussão sobre o financiamento do desenvolvimento urbano, para o qual os instrumentos da política urbana podem ser fundamentais.

Ao final, constata-se que existe uma caixa de ferramentas robusta à disposição dos municípios do país, ainda que, na prática, haja baixa adesão no uso dos instrumentos e que o potencial trazido pelas inovações do EC ainda esteja longe de ser atingido. Sem abdicar de um olhar analítico, como o que observa a limitada recuperação de mais-valia, pode-se dizer que a PNDU parte de um campo fértil e tem potencial para ser realizada.

6 AGENDAS E TEMAS TRANSVERSAIS NUM MUNDO EM TRANSIÇÕES

Nas seções anteriores, em consonância com a proposta conceitual e metodológica deste TD, buscamos contextualizar a PNDU a partir das dimensões temporal, espacial e de sua existência/agência. Nesta seção, olhando para a contextura construída até aqui, considerando os legados do processo de construção da PNDU, são trazidos os desafios, expressos nas agendas e nos temas transversais, que devem ser objeto de aprofundamento e reflexão no processo de formulação da PNDU.

Para identificar as agendas e os temas transversais que devem ser objeto do olhar da PNDU, propomos aqui uma ampliação do olhar para além da contextura construída nas seções anteriores.

A contextura nos ajuda a olhar para o processo de construção da PNDU e traz agendas e temas mais diretamente associados à experiência brasileira aqui retratada. Mas outro esforço se faz necessário: aquele que diz respeito a temas e agendas associados às mudanças do mundo contemporâneo e aos diversos movimentos transicionais presentes tanto no Brasil quanto globalmente.

Entre as agendas e os temas mais implicitamente associados ao processo de construção da PNDU e aqueles mais associados a processos mais amplos, que têm a ver com as transformações do mundo contemporâneo, há pontos de contato, de interlocução, que podem ser identificados nas agendas internacionais, inclusive na NAU, aprovada na Habitat III, ocorrida em Quito, no Equador, em 2016.

Nesse sentido, cabe resgatar o trabalho desenvolvido pelo Ipea, no âmbito da relatoria do documento brasileiro para a Habitat III, bem como a relatoria do documento solicitado pelo ConCidades.

A participação brasileira na Habitat III permitiu uma avaliação prévia dos quinze anos do EC e das políticas urbanas brasileiras, tendo o *direito à cidade* como mote e fio condutor. O relatório brasileiro produzido para a conferência, sob a relatoria do Ipea, expôs o contexto urbano brasileiro e os avanços logrados desde 1996, com a Habitat II, nas grandes áreas temáticas que a ONU-Habitat propôs para guiar as reflexões e contribuições que culminariam com o documento da NAU.

Organizado em seis grandes áreas temáticas (questões demográficas urbanas, planejamento urbano e territorial, meio ambiente e urbanização, governança urbana e legislação, economia urbana e habitação, saneamento e serviços básicos) e traçando os desafios para cada tema, o relatório faz referência aos indicadores para mensurar os objetivos e metas da NAU. Isso conferiu um método de avaliação de políticas públicas, iluminando os atuais desafios para a consolidação de uma NAU brasileira e fornecendo insumos para a formulação da PNDU.

A relatoria do Ipea envolveu a parceria com ministérios, órgãos da administração pública federal e representantes dos diversos segmentos do ConCidades (movimentos de lutas sociais,

representantes de governos locais, acadêmicos etc.) e produziu um amplo material, que serve de suporte para a formulação de políticas públicas, configurando uma síntese e uma crítica à própria agenda urbana brasileira.

No processo de construção do relatório, a representação brasileira na Habitat III priorizou o debate dos seguintes temas: 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 as demandas por expansão urbana. Outros temas críticos se revelaram a partir daí, como o debate sobre cidades compactas, cidades competitivas e *smart cities* e a noção da cidade como bem comum (Magalhães, 2018).

Entre as diretrizes gerais, tratadas no relatório, relacionadas aos problemas enfrentados pelas cidades brasileiras e que podem revelar um posicionamento para a PNDU, destacam-se dois pontos considerados como possibilidades de alavancar receitas estáveis para financiar o desenvolvimento urbano:

promover tributação imobiliária progressiva e captura das valorizações fundiárias e imobiliárias, além de promover a cobrança progressiva dos serviços públicos, distinguindo públicos específicos relacionados à vulnerabilidade (Ipea, 2016, p. 113).

Após a contribuição que permitiu que o Brasil fosse um dos primeiros países a disponibilizar seu relatório nacional à comunidade internacional, no qual se destacou o processo de participação que permeou sua elaboração, o ConCidades solicitou uma nova colaboração do Ipea para produzir um documento que expressasse as reflexões e contribuições críticas do conselho. Esse novo documento foi publicado posteriormente como um TD de autoria coletiva (Marguti *et al.*, 2018), que também é uma referência importante para se promover o diálogo entre o documento da NAU e sua tradução para o país.

A Habitat III teve como objetivos monitorar a implementação da agenda urbana construída na Habitat II, ocorrida em Istambul, 1996, e construir uma NAU global, articulada à implementação dos ODS. A ligação entre a NAU e a Agenda 2030 foi vinculada por

meio do ODS 11: “Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”.³⁸

O processo de construção da NAU, em articulação com a Agenda 2030, envolveu e consolidou os seguintes temas: i) direito à cidade e cidade para todos; ii) estruturas urbanas socioculturais; iii) políticas urbanas nacionais; iv) governança, capacidade e desenvolvimento institucional urbanos; v) finanças e sistema fiscal municipais; vi) estratégias territoriais urbanas (mercado imobiliário e segregação); vii) estratégias de desenvolvimento econômico urbano; viii) ecologia urbana e resiliência; ix) serviços urbanos e tecnologia; e x) políticas habitacionais.

A NAU é considerada por muitos como um novo paradigma de estruturação da forma de pensar a cidade e o próprio processo de urbanização. As diretrizes contidas nos acordos internacionais dos direitos humanos, dos ODS e do comprometimento com a própria NAU devem influenciar a elaboração dos planos de desenvolvimento urbano nacionais. Considerando que o Brasil é signatário da NAU e que desempenhou um papel importante no seu processo de construção, é certo que a PNDU deve se apropriar de todos os temas trazidos pela agenda, ainda que respeitando as especificidades e a contextura da experiência brasileira.

Vale observar, em especial, a proposta que a NAU traz de buscar compatibilizar seu mote principal (a saber, “cidade para todos”) com uma visão econômica na qual se reforça o papel empreendedor das cidades, numa perspectiva tributária da lógica de financiamento neoliberal. Assim, de um lado, há uma agenda voltada para a questão da sustentabilidade e da inclusão, contemplando as dimensões socioeconômica e ambiental; de outro, há o olhar para o financiamento do desenvolvimento urbano ancorado numa perspectiva individual em detrimento do coletivo, fazendo com que critérios utilitaristas repercutam na elaboração das políticas urbanas e da legislação urbanística, em particular nos temas associados à solvabilidade do urbano.

As teorias da economia espacial têm influenciado a formulação de políticas urbanas ao longo do tempo, sobretudo com base na concepção sobre as origens do valor e da renda do solo urbano, que são fundamentais para a formulação de políticas urbanas e para compreender a

38. Disponível em: <<http://www.agenda2030.org.br/ods/11/>>.

estruturação do espaço urbano. Situam-se, assim, a corrente utilitarista, de tradição ortodoxa, e a corrente do valor trabalho abstrato, de tradição heterodoxa, que considera a produção social do espaço para explicar a urbanização ampliada do território.

A corrente utilitarista sustenta que a especialização e as funcionalidades urbanas são determinadas pela competição no mercado de solo. Os critérios racionais e utilitaristas que regem as preferências individuais levariam a um equilíbrio geral, por um rebatimento simultâneo na escala de preços do solo urbano. O confronto entre a oferta e a demanda por espaço urbano construído levaria a uma alocação ótima de recursos e das classes sociais, determinando as funcionalidades intraurbanas.

Entre os modelos utilitaristas de alocação espacial com base em uma distribuição das funcionalidades urbanas, tem destaque o modelo precursor de Von Thünen (1966), em que a distribuição das atividades se organizava a partir da distância do mercado em relação à estrutura produtiva pré-industrial, pensando os efeitos sobre os custos de transporte. Essa teoria serviu de inspiração para diversos estudos orientados pelo papel das centralidades como catalisadoras de rendas fundiárias, a exemplo do modelo de zonas concêntricas de Ernest Burgess, de 1925, em que as cidades se estruturariam em anéis concêntricos, nos quais o preço do solo diminui a partir da região central de negócios, fruto da competição interpessoal.

Outros modelos foram idealizados a partir dessa noção de preços da terra relacionados à centralidade, à funcionalidade urbana e aos efeitos de aglomeração demográfica e produtiva. Destaques para a teoria dos lugares centrais de Cristaller (1966), para o modelo dos setores de Hoyt (1939), para os modelos de Wingo (1961), Alonso (1964), entre outros.

A ordem urbana seria, então, o resultado do equilíbrio geral posto pelo processo de maximização das utilidades individuais e da livre iniciativa, gerando um adensamento em determinadas centralidades do espaço intraurbano, justificando a verticalização, a criação de solo artificial e o melhor aproveitamento das infraestruturas instaladas. O pensamento utilitarista de alocação das atividades urbanas, em função dos preços no mercado de solo, embora tenha apresentado avanços em sua concepção instrumental técnica, apresentou resultados contraditórios do ponto de vista da justa distribuição socioespacial dos benefícios da urbanização.

Esses critérios, em alguma medida, inspiram a tomada de decisões das políticas urbanas, objetivando a valorização do solo e a apropriação do valor excedente por agentes privados e financeiros. Essa suposta racionalidade econômica que move a competição entre indivíduos hedonistas na busca pela maximização de preferências alocativas oculta o lado coletivo da produção do espaço urbano e não contribui para a promoção da justiça social na ocupação do solo.

As escolhas locacionais são distintas entre as classes sociais, mas levam em conta geralmente questões como: proximidade do local de trabalho, preço dos aluguéis, preço dos transportes, acesso aos serviços urbanos (mobilidade, saúde, educação, saneamento, lazer etc.), acesso a espaços livres e distanciamento entre ricos e pobres. A ocupação do solo urbano para fins de moradia, comércio e indústria reflete as interações dessas preferências no mercado de solo, fazendo com que o preço do solo se ajuste à demanda por determinados espaços urbanos, segundo a capacidade de pagamento de cada segmento social.

Todavia, esse processo de alocação pelos critérios utilitaristas do mercado de solo urbano está deixando uma parcela cada vez maior da classe trabalhadora de fora do acesso ao solo urbanizado, gerando iniquidades, especulação, segregação, informalidade e vazios no uso e na ocupação do solo. Esses efeitos são ainda mais dramáticos nas grandes cidades da América Latina e do sul global, e é nesse sentido que a corrente heterodoxa da economia espacial aponta ferramentas jurídicas e urbanísticas adequadas para que a cidade e a propriedade privada do solo cumpram uma função social.

Essa corrente considera o trabalho abstrato como critério para a mensuração do valor na economia espacial e entende o espaço urbano como um construto social, servindo de paradigma para autores como: Lefebvre (2000; 2001), Lojkine (1979), Lipietz (1973), Harvey (1980; 1982), Topalov (1973; 1979; 1984), Singer (1973; 1982), Santos (1977; 1979), Kowarick (1979), Smolka (1987), Abramo (1998; 2001; 2007), Furtado (1999), Furtado *et al.* (2011), Jaramillo (2009), Santoro (2005), entre outros.

A variável renda do solo, transvestida em preço do solo (Jaramillo, 2009), desempenha um papel-chave nesse processo, pois é capaz de explicar como a produção e a ocupação do espaço urbano estão relacionadas com a participação de cada estrato social e dos agentes

políticos no processo de geração e distribuição do valor cristalizado no preço do solo. As magnitudes intraurbanas da renda do solo são capazes de explicar a alocação das funções intraurbanas e onde são mais lucrativas e rentáveis a produção e a mercantilização do espaço urbano construído, de acordo com a capacidade de pagamento de cada classe social.

Portanto, os critérios urbanísticos e econômicos que orientam as decisões sobre políticas urbanas, como a determinação dos CAs (básico e máximo), devem atuar contra a extração e a apropriação indevida da renda do solo urbano por agentes privados e financeiros. É nesse sentido que os instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias, quando bem aplicados, podem colaborar para uma distribuição socioespacialmente mais justa dos ônus e bônus do processo de urbanização, contribuindo para a redução das desigualdades socioespaciais nas cidades brasileiras.

Krause (2019), ao esmiuçar o ordenamento atrelado à NAU, questiona como uma suposta nova ordem jurídica e urbanística compreenderá que o direito à cidade somente poderá ser efetivado, quanto às condições de acesso aos serviços urbanos, por aqueles que dispõem de capacidade de pagamento.

Esse é, sem dúvida, um ponto de tensão no interior da própria NAU e que, no caso brasileiro, remete à forma como a NAU será tratada à luz do princípio do direito à cidade. É, ainda, de maneira mais ampla, o ponto de tensão no desenvolvimento urbano brasileiro de que decorre a estrutura desigual historicamente forjada de nossas cidades.

Conjugando questões humanas e ambientais, o direito à cidade é tratado como um direito difuso e coletivo, passando a abranger todos os assentamentos humanos. Os três pilares que lhe sustentam são: i) distribuição de recursos espacialmente justa; ii) atuação política; e iii) diversidade socioeconômica. Seus componentes referem-se à cidade como: economia inclusiva, diversidade cultural, qualidade do espaço público, melhoria da participação política, igualdade de gênero, cidadania, livre de discriminação e sustentável (Magalhães, 2018).

É certo que muitos dos aspectos explícitos e implícitos da NAU já se encontram no EC, incluindo a preponderância da solvabilidade do urbano como acesso a serviços coletivos. O direito a cidades sustentáveis, tema central da NAU, é anunciado, por exemplo, no

art. 20, inciso I, do EC: “(...) direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (Brasil, 2001).

Contudo, há que se dar um passo adiante. De um lado, há a noção de direitos difusos e coletivos inerente ao direito à cidade e a busca pela construção de um ambiente urbano inclusivo, seguro, resiliente e sustentável; de outro, existem as demandas em torno do papel que as cidades devem desempenhar em termos de sua solvabilidade. Isso remete à questão do financiamento do desenvolvimento urbano: afinal, como e quem deve pagar essa conta para, efetivamente, “não deixar ninguém para trás”?

Considerando a permanência de desafios que já estavam presentes no percurso brasileiro, aos quais se somam os temas trazidos pela NAU, em diálogo com outras agendas internacionais – como a Agenda 2030,³⁹ o Acordo de Adis Abeba⁴⁰ e os acordos associados à agenda de mudanças climáticas –,⁴¹ a agenda brasileira, a formulação da PNDU e, sobretudo, as condições para sua implementação conformam um quadro complexo de impasses a serem enfrentados num próximo ciclo, que se pretende aprimorado, da política urbana brasileira. Os desafios do desenvolvimento urbano permanecem, com camadas de complexidade, ancorados na reprodução da exclusão e das injustiças socioespaciais (Galindo e Monteiro, 2016). A urbanização não representa uma fonte automática de desenvolvimento e prosperidade – muito pelo contrário, como nos mostra a história do urbano brasileiro,

39. A Agenda 2030 baseia-se num diagnóstico em torno das condições atuais do desenvolvimento mundial e propõe uma agenda para os próximos quinze anos, traduzida em metas associadas aos 17 ODS, os quais respondem às prioridades globais, com ênfase nos direitos humanos para a erradicação da pobreza e o combate à fome, a redução da desigualdade social, o enfrentamento da mudança climática e a preservação dos recursos naturais. Ver Resende e Krause (2016).

40. O Acordo de Adis Abeba apresenta medidas que visam assegurar os investimentos necessários para a implementação da agenda de desenvolvimento sustentável. A Agenda de Ação, como ficou conhecida, buscou uma parceria global com o objetivo de promover prosperidade econômica universal e inclusiva e melhorar o bem-estar social e a proteção do meio ambiente.

41. Cabe ressaltar que o Acordo de Adis Abeba alcançou um acordo vinculativo nas negociações sobre o clima, promovidas pela ONU, buscando reduzir as emissões globais de carbono. O chamado Acordo de Paris sobre mudança do clima, firmado em 2016 na 21ª Conferência das Partes (COP21), teve como objetivo criar uma resposta global à mudança do clima, reforçando a capacidade dos países para lidar com os impactos decorrentes dessas mudanças.

ela contém elementos-chave sobre possíveis fontes de distribuição do valor, que devem ser compreendidos e assumidos explicitamente no campo político das intencionalidades sobre os padrões de desenvolvimento urbano brasileiro.

6.1 Agenda nacional e temas transversais

Tratamos dos elementos estruturantes do sistema urbano brasileiro ao longo das seções anteriores, seja sob a perspectiva da dimensão temporal, seja sob a perspectiva espacial. Fazemos aqui uma breve recuperação, com o intuito de explicitar agendas e temas que devem ser objeto de análise e aprofundamento no processo de construção da PNDU – e que serão objeto de notas técnicas específicas a serem elaboradas pela equipe do Ipea.

O sistema urbano brasileiro compreende uma organização territorial que se baseia numa estrutura político-administrativa federativa que, como vimos, envolve um território desigual, heterogêneo, que em termos do Estado brasileiro envolve o fracionamento do território em mais de 5 mil unidades administrativas autônomas, nos termos da CF/1988.

Há, portanto, uma série de relações entre entes federativos, as quais se dão em nível horizontal ou em nível vertical, que demandam a construção de uma governança multinível, capaz de dar conta da forma como temas, problemas e tensões se exprimem em cada escala/esfera de governo.

Vimos ainda que as políticas urbanas apresentam um escopo específico, com normas, programas, ações e instrumentos particulares, ao mesmo tempo que comportam os desafios associados à articulação das políticas no território, exprimindo as tensões entre as perspectivas setorial e territorial.

Essas são, em resumo, as características estruturantes do sistema urbano brasileiro, as quais condicionam as possibilidades de construção de um novo pacto urbano, cujos objetivos remetem àqueles presentes na CF/1988 e às diretrizes gerais constantes no EC.

Tendo o sistema urbano em perspectiva, considerando a organização territorial do país, em sua transescalaridade, a necessidade de lidar com a intersectorialidade e os desafios de

articulação entre as políticas públicas e a questão federativa, com a diretriz de construir uma governança multinível, trazemos, a seguir, os principais elementos da agenda nacional, reforçando aspectos abordados anteriormente.

6.1.1 Sistema urbano, direito à cidade e agenda nacional

A produção do espaço urbano e o acesso a uma terra urbanizada constituem movimentos que costumam trilhar caminhos opostos. O desenho das políticas públicas, nesse sentido, demanda não apenas a formulação de normas e programas alinhados com os objetivos da política, ou os arranjos de gestão e governança, mas dependem de questões estruturais da sociedade brasileira. Algumas delas representam ainda um enorme desafio para incluir o direito à cidade como premissa para o desenvolvimento urbano nacional.

Os desafios atuais são ainda maiores se considerarmos o aumento das desigualdades socioespaciais e as perspectivas de gênero, raça e sexo, num contexto democrático atual de baixa densidade e em crise. O convívio social brasileiro, marcado pelas formas condominiais da vida privada, reproduz tradições escravocratas que colocam a população negra em posições sociais subalternas e exposta cotidianamente aos mais variados tipos de violência, muitas inclusive institucionalizadas.

Dessa forma, o desejo por segurança se atrela às políticas urbanas que resultam em segregação espacial, gentrificação, expulsões, remoções, entre outros. Está presente na construção de enclaves fortificados e em várias camadas da vida social, transformando-se em uma “forma violenta de realização de um ‘direito’ contra a presença de sujeitos (por motivos e razões diversas) considerados indesejáveis” (Lima Júnior, 2018, p. 93).

Os desafios de ordem conjuntural lidam com as características sociodemográficas e urbanísticas dos diversos e complexos territórios urbanos brasileiros. As cidades representam um sistema setorizado de bens (materiais e imateriais), equipamentos, serviços, meios de produção, pessoas, valores e símbolos. O entendimento das questões demográficas urbanas, dos arranjos da rede de cidades brasileiras, dos acordos interfederativos permite atrelar os objetivos da PNDU ao monitoramento dos resultados por um conjunto de indicadores.

O papel das metrópoles na rede de cidades, concentrando a população, investimentos e formas variadas de uso e ocupação do espaço urbano, requer uma gestão territorial e financeira integrada. O federalismo atua na interseção dos domínios políticos e econômicos de entes federativos com objetivos diversos. A governança das regiões metropolitanas é tida muitas vezes como concorrente por governos estaduais, impondo macrozoneamentos que podem restringir ou limitar atividades econômicas geradoras de impactos socioambientais.

As cidades médias apresentam grande potencial para cumprir metas mais inclusivas, enquanto as pequenas sofrem com a falta de estrutura institucional e a baixa representatividade política e econômica para se articularem nos contextos regional e nacional. Outros desafios que se espelham no âmbito nacional incluem a relação entre o urbano e o rural (rendas geradas pelas mudanças de uso etc.), além das especificidades do urbano na região amazônica, das cidades históricas e outras clivagens que também deverão ser objeto do esforço de construção de tipologias municipais, que devem abarcar diferentes escalas de leitura do urbano brasileiro.

A integração territorial de políticas públicas aparece na visão dos especialistas como pressuposto para a promoção do desenvolvimento urbano e tem o enorme desafio de, conjuntamente, promover as dimensões coletivas da vida com lazer, segurança, saúde, educação, cultura etc., mas ainda carece de traduções concretas na ação política e programática. O direito à moradia digna talvez seja o desafio mais emblemático para o desenvolvimento urbano no Brasil porque cumpre uma das funções da cidade: servir de abrigo e residência para as pessoas. Os salários, entretanto, não cobrem os custos necessários para consumir a mercadoria no espaço urbano construído, na forma de moradia digna, o que pressupõe a disputa de localizações urbanas, de que resultam os passivos urbanos decorrentes do processo histórico de formação das cidades brasileiras. O quadro é agravado pelas mudanças no mundo do trabalho e seu cenário prospectivo de desemprego estrutural e crescente, e de relações trabalhistas cada vez mais precárias.

A realização do direito à moradia, central para o desenvolvimento urbano, depende de uma série de fatores, tais como a articulação dos diferentes níveis de governo, da complexidade do contexto regulatório nacional e da necessidade de um pacto federativo, envolvendo os três

Poderes, e uma política de regularização fundiária, que necessita ainda de uma pactuação com o Conselho Nacional de Justiça e com o Supremo Tribunal Federal (Magalhães, 2018).

O gigantesco *deficit* habitacional brasileiro representa um velho desafio para a integração das políticas públicas com a missão de levar à parcela mais vulnerável da população os serviços necessários para entrelaçar o ato de morar nas cidades, universalizando o acesso a uma terra urbanizada.

O dado mais recente da Fundação João Pinheiro, publicado em 2018 e relativo a 2015, indica que o *deficit* habitacional estimado corresponde a 6,4 milhões de domicílios, dos quais 5,6 milhões, ou quase 88%, estão localizados nas áreas urbanas. Serão necessários investimentos, participação da sociedade civil organizada e compromissos políticos dos governos federal, estaduais e municipais, além de maior democratização e acesso ao Poder Judiciário, para enfrentar esse desafio que perpassa a formulação e a efetivação dos objetivos de uma PNDU, ainda que se vincule, diretamente, a uma política setorial urbana.

Houve avanços sociais obtidos no país pós-EC, nos setores de saneamento básico, mobilidade urbana, nas políticas habitacionais do MCMV e em outros investimentos de infraestrutura urbana, muitos dos quais associados ao PAC. Constata-se, contudo, um desalinhamento estrutural em relação ao uso do solo urbano com os instrumentos do EC e à política setorial social que predomina sobre a gestão do território nacional, não conectadas a políticas fundiárias capazes de viabilizar o acesso à terra e a uma moradia adequada (Pinto e Favarão, 2018).

Em resumo, ao olhar para o sistema urbano brasileiro e para o ordenamento associado ao direito à cidade, o qual caracterizou o período trazido por essa contextualização, fica evidente que, a despeito dos avanços observados, há diversos desafios em torno da construção da NAU brasileira e da PNDU. A organização territorial do país – em sua transescalaridade –, a intersetorialidade e a coordenação da ação estatal e não estatal, além da questão da governança multinível, se colocam como pilares dessa construção, em torno dos quais deverão ser abordados temas transversais que emergem das agendas doméstica e internacional e de suas interações.

6.1.2 Temas transversais à PNDU

A atualização da agenda urbana brasileira envolve a incorporação de temas transversais à PNDU, abarcando a equidade social numa abordagem também intergeracional e que contemple as mudanças demográficas; a segurança urbana para o aperfeiçoamento das políticas setoriais e das estratégias de desenvolvimento urbano; a economia dos ecossistemas e da biodiversidade, em suas relações com a agenda de mudanças climáticas; a transformação digital (destacando a agenda de cidades inteligentes); e o desenvolvimento econômico local aliado ao aprimoramento do ambiente institucional nos municípios (desburocratização e modernização dos processos de gestão municipal).

Esses temas, sem prejuízo de outros que possam ser colocados em pauta no processo de formulação da PNDU, envolvem alguns tópicos a seguir explorados, de forma não exaustiva.

Demografia e equidade social

A população brasileira passou por significativas transformações nas últimas décadas, tanto em termos de tamanho e ritmo de crescimento quanto em sua composição demográfica. Em meados do século passado, havia um padrão populacional bem definido, em que predominava uma estrutura etária jovem, decorrente do elevado número de nascimentos que ocorria no interior das famílias, de caráter eminentemente patriarcal. Muitas pessoas residiam nas áreas rurais e os padrões ou rotas de migração eram estáveis, normalmente partindo de áreas economicamente estagnadas em direção às capitais (principalmente da região Sudeste) e às fronteiras de expansão agrominerais do país.

A partir dos anos 1970, assistimos a profundas transformações na configuração de domicílios e famílias, que passaram a comportar uma diversidade de arranjos de desafiadora tipificação. A população urbanizou-se, houve uma redução no número de nascimentos e uma concomitante alteração no tamanho e na composição das famílias. Os padrões de mobilidade espacial também se alteraram, tornando-se mais dispersos, rápidos e multidirecionais. Em termos demográficos, o fator desencadeador dessas transformações foi a queda dos níveis de fecundidade e natalidade, levando ao contínuo envelhecimento demográfico da população.

Embora essas transformações tenham ocorrido em todo o território nacional, seu início e sua velocidade variaram segundo as regiões e seus municípios. Isso nos leva a conviver, simultaneamente, com uma diversidade de arranjos demográficos e domiciliares.

As transformações na estrutura etária e na mobilidade espacial da população abriram possibilidades de superação de históricos desafios em termos de escolarização e assistência à saúde materno-infantil, ao mesmo tempo que pressionam os sistemas de seguridade, previdência e assistência à população idosa. O processo de urbanização também criou novos desafios, relacionados, entre outros aspectos, às condições de habitação e mobilidade espacial, assim como intensificou o impacto da violência e dos acidentes de transporte sobre os jovens, principalmente homens.

Além das questões geracionais e de gênero, análises realizadas segundo recortes étnicos ou raciais mostram que as mudanças demográficas atingem grupos sociais de forma diferente. Nota técnica específica sobre esse tema será elaborada no âmbito deste projeto, tendo como objetivo destacar os impactos diretos (de primeira ordem) e indiretos (de segunda ordem) que as transformações demográficas colocam para a sociedade brasileira atual, com vistas à formulação da PNDU.

Segurança pública e cidades

O tema da segurança pública no contexto urbano dialoga com a questão da equidade social e se relaciona com os aspectos sociais, raciais, de gênero e sexo, apresentados no tópico anterior. O Mapa da Violência do Ipea demonstra sua distribuição entre os municípios brasileiros, indicando que essa agenda pode ser mais relevante em alguns espaços urbanos que em outros. Dados e análises territoriais poderão desembaçar a percepção de que a violência urbana é um fenômeno generalizado, que atinge de forma equânime cidades, espaços intraurbanos e diferentes grupos sociais.

A incorporação do tema transversal da segurança urbana na PNDU poderá apoiar uma atuação interfederativa qualificada sob esse aspecto, que tem o território como suporte analítico e de ação pública, especialmente quanto à localização dos esforços estatais.

Aspectos da morfologia urbana têm merecido atenção na discussão de segurança pública, de crescente destaque na agenda política, contribuição de competência municipal que suplementa a competência estadual sobre o tema da segurança pública. Espaços públicos, áreas verdes e equipamentos urbanos devem ser seguros para grupos sociais vulneráveis, de forma a promover condições objetivas de acesso à cidade a essas populações.

Agenda ambiental urbana

A consciência de que nos relacionamos sistemicamente com o meio ambiente e de que os recursos são esgotáveis e sensíveis à atividade humana exige um câmbio comportamental e nos padrões de consumo, e que se efetiva principalmente nas cidades. A abordagem multiescalar proposta para a PNDU impõe um olhar amplo para a questão ambiental no desenvolvimento urbano. Possíveis diferenciações de abordagens associadas aos seis biomas brasileiros (Amazônia, Semiárido, Cerrado, Caatinga, Mata Atlântica e Pampa), a serem externalizadas na forma de recomendações a municípios pertencentes a cada um deles, é uma realidade ainda distante, mas necessária de ser incorporada de maneira incremental à agenda urbana, não apenas em razão de condicionantes do meio físico, mas também em razão de diferentes legislações, políticas e programas incidentes em cada um desses casos.

Na perspectiva da mudança do clima, é necessário considerar recortes municipais associados a diferentes vulnerabilidades, bem como identificar, refletir e interferir sobre a lógica dos padrões de desenvolvimento urbano que contribuem para as emissões de CO₂ (agenda de mitigação) e que determinam a ocupação inadequada de áreas vulneráveis a eventos extremos (agenda de adaptação). Assim como no tópico da segurança urbana, é importante considerar que os municípios não são igualmente vulneráveis à mudança do clima.

Municípios costeiros, municípios sujeitos a desastres decorrentes de impactos de eventos extremos e municípios afetados por crises hídricas merecem atenção especial, para o que é útil a apropriação do Índice de Segurança Hídrica (ISH) e de outros indicadores produzidos e utilizados na Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) (Lei nº 9.433/1997). Essa e a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) (Lei nº 12.608/2012) são interfaces setoriais importantes nesse ponto para a formulação da PNDU. É relevante levar em consideração

o papel das cidades na agenda de mudança do clima, particularmente no Brasil, em que os municípios dispõem da competência constitucional de ordenamento, uso e ocupação do solo em todo o seu território, incluindo áreas urbanas, periurbanas, rurais e naturais.

Na escala municipal, o adequado ordenamento territorial pode ser informado pela integração da abordagem de serviços ecossistêmicos nas decisões de planejamento urbano, o que também se associa às possibilidades cada vez mais relevantes advindas do campo da economia verde. Pagamento por serviços ambientais, entre outras medidas, deve ser considerado no rol de instrumentos de desenvolvimento urbano, numa perspectiva urbano-ambiental integrada. Na escala intraurbana, destaca-se o papel estruturante do território, na escala intermediária de planejamento, de sistemas de espaços públicos, áreas verdes e equipamentos urbanos, com os atributos de acessibilidade e segurança já mencionados nos pontos de equidade social e segurança urbana.

Transformação e inclusão digital

A transformação digital é um processo de mudança cultural em sentido amplo, que altera de forma profunda relações políticas, sociais, produtivas, de consumo, de fluxos de mercadorias, bens e informações etc. Por meio da criação de um “outro espaço”, esse virtual afeta seu uso social e aponta para a transformação do espaço das cidades como o conhecemos. A organização de serviços por aplicativos, por exemplo, impacta o uso dos espaços públicos e as estruturas e classificações ortodoxas. As relações Estado-sociedade também se modificam.

A incorporação de novas tecnologias às práticas sociais, políticas e econômicas promove uma ampla mudança no interior de organizações, governos e empresas. Compreender os desafios e impactos da transformação digital nas cidades e incorporá-los ao pensamento e às práticas de desenvolvimento urbano é imprescindível na ação política contemporânea. A Covid-19 mostrou a importância de considerar a infraestrutura digital como infraestrutura básica das cidades e o direito de acesso à internet, previsto no Marco Civil da Internet no Brasil (Lei nº 12.965/2014), como componente do direito a cidades sustentáveis (Lei nº 10.257/2001).

Por entender esse como um dos principais desafios do urbano contemporâneo, o MDR liderou um processo colaborativo de construção de uma agenda pública de transformação digital nas cidades, com a participação de diferentes segmentos da sociedade e órgãos dos três níveis de governo. Por meio da reunião de pessoas dos campos do desenvolvimento urbano, das políticas públicas e das tecnologias de informação e comunicação (TICs), construiu-se um posicionamento sobre o tema no Brasil, apresentado no documento de referência denominado *Carta Brasileira para Cidades Inteligentes* (CBCI), referência principal para a incorporação das reflexões e recomendações sobre a transformação digital nas cidades na agenda nacional de desenvolvimento urbano sustentável e na PNDU.

A apresentação da CBCI nos mostra que a discussão conceitual sobre o tema já se encontra bastante avançada, fugindo das formulações originais de propostas de instalação de dispositivos inteligentes e interativos para serviços urbanos. A proposta indicada para cidades inteligentes aponta para a necessidade de acesso à internet para todos; o letramento dos cidadãos para o uso e o desenvolvimento de tecnologias urbanas; o acesso a dados e informações da cidade onde vivem; a transparência dos serviços; e a participação pública por meios digitais nas decisões que afetam as cidades.

Os elementos fundamentais para a transversalidade desse tema junto à PNDU vêm da articulação dos princípios balizadores da CBCI com as proposições postas ao longo deste TD, aliando o respeito à diversidade territorial em uma visão estratégica do território, no sentido de possibilitar a integração dos múltiplos planejamentos espaciais sociais, culturais, econômicos e ambientais.

Desenvolvimento econômico local

A aproximação dos temas de desenvolvimento urbano e regional decorrentes da nova estrutura ministerial instaurada no início de 2019, com a extinção do MCidades e do MI e a criação do MDR, para assumir suas atribuições, explicitou a importância de avançar na reflexão sobre o desenvolvimento econômico local como uma dimensão do desenvolvimento urbano. A perspectiva de uma pauta mais ampla, além do necessário enfrentamento dos passivos urbanos de infraestrutura e moradia digna, foi então assumida como desafio adicional à formulação da PNDU, que toma o desenvolvimento urbano sustentável, com suas dimensões socioculturais, econômico-financeiras e urbano-ambientais, como paradigma.

O tema transversal do desenvolvimento econômico local integra as discussões de financiamento do desenvolvimento urbano como elemento de fundo, mas alcança lugar próprio quando entendido na perspectiva da geração e da distribuição de oportunidades de forma mais equitativa, com foco na redução de desigualdades socioeconômicas manifestadas no e pelo território. Insumos da CBCI apontam para o papel e as possibilidades da transformação digital, que aceleram mudanças nas formas de produção e de consumo.

Mudanças de matriz produtiva afetam de maneira diferenciada o território e devem ser analisadas com a lente ampliada dos contextos sub-regionais e macrorregionais, de forma alinhada com a PNDR e de seus instrumentos (Decreto nº 9.810/2019), e com as análises e proposições dos planos de desenvolvimento das macrorregiões.

O papel das cidades para o desenvolvimento econômico regional é assumido na escala da rede de cidades. Tanto nesse sentido como na instrumentalização das administrações municipais para fomentar as atividades econômicas locais, é evidente a importância de uma reflexão ampliada e capitaneada por um olhar de nível nacional, que pode ser oferecido pela PNDU.

A instrumentalização das administrações municipais inclui o conhecimento e a adoção de abordagens inovadoras, de esquemas solidários de trocas econômicas e da compreensão de potenciais locais, refletidos no espaço urbano e nas estratégias de estruturação e ordenamento territorial adotadas na escala municipal.

Não são desconhecidas as dificuldades de integração orgânica de uma agenda de desenvolvimento econômico local à agenda tradicional de desenvolvimento urbano, seja pela ausência de dados/informações, seja pela ausência de métodos. E é exatamente por isso que o processo de formulação da PNDU propõe esse desafio inaugural.

7 APONTAMENTOS FINAIS

As cidades são o local de reprodução social da vida coletiva cotidiana de cerca de 85% da população brasileira (censo demográfico do IBGE de 2010). Elas reúnem os elementos necessários para a produção, pela existência de meios de produção, força de trabalho e

mercado consumidor, garantindo a acumulação de capital. As cidades são os territórios para operacionalizar a distribuição socioespacial do excedente coletivo e planejar o desenvolvimento nacional, em seus eixos básicos, a fim de garantir qualidade de vida para a população e suporte para as atividades econômicas: infraestrutura de saneamento básico, mobilidade urbana, moradia adequada, segurança hídrica e todos os demais serviços básicos (saúde, educação, cultura, qualidade ambiental etc.). Aqui, exercem papel central as decisões sobre ordenamento, uso e ocupação do solo, com impactos na produção de localizações (geração e apropriação de valor imobiliário), na relação com o meio físico e no uso mais ou menos adequado dos recursos naturais.

O momento atual de formulação da PNDU reflete(irá) fatores conjunturais e estruturais, transitórios e permanentes, que podem repelir ou reforçar a aderência sociopolítica e territorial da PNDU. Trata-se, contudo, de uma janela de oportunidade para delinear um modelo brasileiro, a ser construído coletivamente, para o desenvolvimento urbano, com base nos instrumentos disponíveis, ou que vierem a ser propostos e integrados, no amplo arcabouço jurídico e legislativo. Incorporando a larga experiência brasileira, as características do sistema urbano do país, as agendas doméstica e internacional e seus rebatimentos sobre temas transversais que ajudam a trazer a política para o espaço-tempo presente, reconhecemos que os desafios da PNDU não são poucos, mas são necessários e fundamentais para a (re)construção das cidades que virão. E que sejam inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis.

Nesse sentido, este TD apresenta reflexões iniciais que serão desdobradas e aprofundadas em outras notas técnicas, de acordo com a demanda e as diretrizes estabelecidas pelo MDR. A proposta é que este documento e os que ainda virão sirvam de base para uma discussão social ampla e a consolidação de uma agenda urbana brasileira atualizada com os desafios passados e atuais que recaem sobre as cidades, na conjuntura político-democrática em que vivemos.

As equipes técnicas envolvidas nesse processo têm o compromisso de tornar esse debate o mais aberto possível, bem como delimitar ao máximo, dentro desse debate, a armadura institucional demarcada pelas competências e pelos alcances de uma PNDU que se pretende instaurar.

REFERÊNCIAS

- ABERS, R. N.; KECK, M. Águas turbulentas: instituições e práticas políticas na reforma do sistema de gestão da água no Brasil. *In*: LUBAMBO, C.; COELHO, D.; MELO, M. A. (Org.). **Desenho institucional e participação política**: experiências no Brasil contemporâneo. Petrópolis: Vozes, 2005. p. 155-185.
- ABRAMO, P. **A cidade caleidoscópica**: coordenação espacial e convenção urbana. Rio de Janeiro: Bertrand, 1998.
- _____. **Mercado e ordem urbana**: do caos a teoria da localização residencial. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.
- _____. A cidade COM-FUSA: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 9, n. 2, p. 25-54, nov. 2007.
- ABRUCIO, F. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, p. 401-420, 2005.
- ALMEIDA, R. P.; MONTE-MÓR, R. L. M. Renda da terra e o espaço urbano capitalista contemporâneo. **Revista de Economia Política**, v. 37, n. 2, p. 417-436, abr./jun. 2017.
- ALONSO, W. **Location and land use**. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1964.
- ARRETCHE, M. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: Fapesp, 2000.
- AVRITZER, L. (Org.). **A participação em São Paulo**. São Paulo: Unesp, 2004.
- AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Org.). **A inovação democrática no Brasil**: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.
- BAIOCCHI, G. Participation, activism and politics: the Porto Alegre experiment and deliberative democratic theory. **Politics and Society**, v. 29, n. 1, p. 43-72. 2001.
- BERCOVICI, G. A ordem econômica no espaço. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C.; CASTRO, P. R. F. de; MOTTA, D. M. (Org.). **A Constituição brasileira de 1988 revisitada**: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas regional, urbana e ambiental. Brasília: Ipea, 2009. p. 183-201. v. 2.

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**, Rio de Janeiro, 7 mar. 1938. Disponível em: <<https://bit.ly/3i94jav>>.

_____. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988.

_____. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jul. 2001.

_____. Decreto nº 4.665, de 3 de abril de 2003. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão do Ministério das Cidades, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 4 abr. 2003.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Atlas dos territórios rurais 2004**. Brasília: Condraf, 2004a.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais**: referência para o apoio ao desenvolvimento territorial. Brasília: SDT, 2004b.

_____. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 abr. 2005.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Subsídios para a definição da Política Nacional de Ordenação do Território – PNOT**. Brasília: MI, 2006. Versão preliminar. Disponível em: <<https://bit.ly/3ehTAt7>>.

_____. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 jan. 2015.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional com alterações. 53. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2018.

BURGESS. E. W. "The growth of the city: an introduction to a research project": from Robert E. Park, Ernest W. Burgess, and Roderick D. McKenzie, *The City* (1925). In: LEGATES, R. T.; STOUT, F. (Eds.). **The city reader**. London: Routledge, 2011.

CARVALHO JUNIOR, P. H. B. **Distributive aspects of real estate property and its taxation among Brazilian families**. Rio de Janeiro: Ipea, 2009. (Discussion Paper, n. 1417).

_____. Property tax performance in Rio de Janeiro. **Journal of Property Tax Assessment & Administration**, v. 10, n. 4, p. 19-38, 2013.

_____. Property tax performance in São Paulo. **Journal of Property Tax Assessment & Administration**, v. 11, n. 2, p. 63-89, 2014.

_____. 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. p. 207-231.

COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (Org.). **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004.

CÔRTEZ, S.V. Instituições e ação estatal: coordenação horizontal nos governos estaduais catarinense e gaúcho – 2003/2006. *In*: SOUSA, C.; DANTAS NETO, P. F. (Org.). **Governo, políticas públicas e elites políticas nos estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Revan, 2006. p. 191-226. v. 1.

COSTA, M. A. **Democracia urbana**: para uma crítica do planejamento territorial no Brasil. 2008. 345 f. Tese (Doutorado) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

_____. Ditos e não ditos sobre o território na Constituição Federal. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **A Constituição golpeada**: 1988-2018. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2018. p. 277-317.

_____. De crise e escalas: o novo municipalismo e as políticas na contemporaneidade líquida. **Ciência e Trópico**, Recife, v. 43, p. 23-48, 2019.

COSTA, M. A.; GOMES, A. M. I. S.; ADRIANO, H. S. R. Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: ambivalências, tensões e contradições. *In*: STEINBERGER, M. (Org.). **Território, agentes-atores e políticas públicas espaciais**. Brasília: Ler Editora, 2017. p. 201-226.

CRONENBERGER, C. Habitat III: finanças municipais e aspectos federativos – o lado da despesa. *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. p. 265-280.

DINIZ, C. C. (Org.). **Projeto Diretrizes para Formulação de Políticas de Desenvolvimento Regional e de Ordenação do Território Brasileiro**. Belo Horizonte: UFMG, 2005.

FERREIRA, J. S. W. A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil. *In*: SIMPÓSIO INTERFACES DAS REPRESENTAÇÕES URBANAS EM TEMPOS DE GLOBALIZAÇÃO, 2005, Bauru, São Paulo. **Anais...** Bauru: Unesp; Sesc, 2005.

_____. O processo de urbanização brasileiro e a função social da propriedade urbana. *In*: ROSA, J. S.; DENALDI, R. (Org.). **Curso à distância**: planos locais de habitação de interesse social. Brasília: Ministério das Cidades, 2009. p. 11-30.

FURTADO, F. **Recuperação de mais-valias fundiárias na América Latina**: debilidade na implementação, ambiguidades na interpretação. 1999. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

_____. Uma revisão das bases conceituais para um sistema de instrumentos de política fundiária urbana. *In*: COSTA, M. de L.; SILVA, M. L. P. da. **Produção e gestão do espaço**. Rio de Janeiro: Casa 8, 2014. p. 409-426.

FURTADO, F. *et al.* Revisão bibliográfica comentada dos fundamentos da outorga onerosa do direito de construir – OODC. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 156- 205, 2011.

GAIO, D. A participação do Estado na formação do valor do solo urbano e os mecanismos de recuperação de mais-valias no Brasil. **Caderno Urbano**, v. 12, n. 12, ene./jun. 2012.

GALINDO, E.; MONTEIRO, R. A. Nova agenda urbano no Brasil à luz da Habitat III. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, n. 15, p. 25-32, jul./dez. 2016.

HARVEY, D. **Justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

_____. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. **Espaço e Debates**, n. 6, p. 6-35, jun./set. 1982.

HOUAISS, A.; VILLAR, M. S. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

HOYT, H. **The structure and growth of residential neighborhoods in American cities**. Washington: U. S. Federal Housing Administration, 1939.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos municípios brasileiros**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

_____. **Perfil dos municípios brasileiros**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

_____. **Perfil dos municípios brasileiros**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Relatório brasileiro para o Habitat III**. Brasília: ConCidades; Ipea, 2016.

JARAMILLO, S. G. **Hacia una teoría de la renta del suelo urbano**. Bogotá: Universidad de Bogotá; Ediciones Uniandes, 2009.

KOWARICK, L. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

KRAUSE, C. A Nova Agenda Urbana e a prosperidade das cidades. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, n. 20, p. 93-95, jan.-jun. 2019.

LEFEBVRE, H. **A produção do espaço**. Paris: Éditions Anthropos, 2000.

_____. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

_____. **The production of space**. 23. ed. Oxford: Blackwell Publishing, 2005.

LIMA JÚNIOR, A. T. As cidades seguras como cidades-túmulo: uma reflexão sobre a experiência negra e o desejo por segurança. *In*: COSTA, M. A.; PINTO, C. V. da S.; FAVARÃO, C. B. **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). Brasília: Ipea, 2018. p. 93-100.

LIMA NETO, V. C.; KRAUSE, C. H.; BALBIM, R. N. **Instrumentos urbanísticos à luz dos planos diretores**: uma análise a partir de um circuito completo de intervenção. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1943).

LIPIETZ, A. **Le tribut foncier urbain**. Paris: Maspero, 1973.

LOJKINE, J. Existe uma renda fundiária urbana? *In*: FORTI, R. (Org.). **Marxismo e urbanismo capitalista**: textos críticos. São Paulo: Editora Ciências Humanas, 1979. p. 81-91.

LUBAMBO, C. W.; COELHO, D. B. **Atores sociais e estratégias de participação no programa Governo nos Municípios**. Petrópolis: Vozes, 2005.

MAGALHÃES, M. T. Q. Nova Agenda Urbana e Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. *In*: COSTA, M. A.; PINTO, C. V. da S.; FAVARÃO, C. B. **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). Brasília: Ipea, 2018. p. 67-76.

MARGUTI, B. O. *et al.* **Contribuições à Nova Agenda Urbana**: o relatório do ConCidades para a Conferência Habitat III. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2389).

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. (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. p. 11-25.

ORAIR, R. Dilemas do financiamento das políticas urbanas 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. p. 233-264.

PERICO, R. E.; RIBEIRO, M. P. **Ruralidade, territorialidade e desenvolvimento sustentável**. Brasília: IICA, 2005.

PINTO, C. V. S.; FAVARÃO, C. B. Sessão III – Planejamento e Ordenamento territorial. *In*: COSTA, M. A.; PINTO, C. V. S.; FAVARÃO, C. B. **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. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. p. 47-66.

PIRES, R.; VAZ, A. **Participação social como método de governo?** Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1707).

PRETECEILLE, E. La planification urbaine. Les contradictions de l’urbanisation capitaliste. **Economie et Politique**, n. 236, p. 94-114, mar. 1974.

RABELLO, S. La regulación del territorio y la propiedad inmobiliaria urbana: evolución conceptual en el derecho brasileño. *In*: AZUELA, A. (Coord.). **La ciudad y sus reglas**. Ciudad de México: IIS/Unam, 2016. p. 259-285.

RESENDE, L. F. L.; KRAUSE, C. H. Contribuições dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio e dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável para uma Nova Agenda Urbana. *In*: BALBIM, R. N. (Org.). **Geopolítica das cidades**: velhos desafios, novos problemas. Brasília: Ipea, 2016. p. 247-275.

RIBEIRO, A. C. T.; GRAZIA, G. de. **Experiências de orçamento participativo no Brasil**: período de 1997 a 2000. São Paulo: Vozes, 2003.

RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. O solo criado como instrumento da reforma urbana. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 203, p. 36-47, abr./jun. 1992.

RICHARDSON, H. W. **Economia urbana**. Rio de Janeiro: Editora Interciência, 1978.

SANTORO, P. (Org.). **Gestão social da valorização da terra**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

SANTOS, B. S. (Org.) **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, M. Sociedade e espaço: formação espacial como teoria e como método. **Antipode**, n. 1, v. 9, jan./fev. 1977.

_____. **O espaço dividido**: os dois circuitos da economia urbana. Rio de Janeiro: Editora Francisco Alves, 1979.

SAYAGO, D. **Desenvolvimento sustentável e territorialidade**: identidades e tipologias (bases conceituais e proposta metodológica). Brasília: STD, 2006.

SERRANO, A. F. Avanços nos discursos de políticas urbanas nacionais. *In*: STEINBERGER, M. (Org.). **Território, Estado e políticas públicas espaciais**. Brasília: Ler Editora, 2013. p. 185-202.

SINGER, P. **Economia política da urbanização**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1973.

_____. O uso do solo urbano na economia capitalista. *In*: MARICATO, E. **A produção capitalista da casa e a cidade no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa Omega, 1982.

SMOLKA, M. **Para uma reflexão sobre o processo de estruturação interna das cidades brasileiras**: o caso do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: UFRJ, 1987.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

STEINBERGER, M. **Território, ambiente e políticas públicas espaciais**. Brasília: Paralelo 15; Ler Editora, 2006.

_____. **Território, Estado e políticas públicas espaciais**. Brasília: Ler Editora, 2013.

_____. (Org.). **Território, agentes-atores e políticas públicas espaciais**. Brasília: Ler Editora, 2017.

TOPALOV, C. **Capital et propriété foncière**. Paris: Centre de Sociologie Urbaine, 1973.

_____. **La urbanización capitalista**: algunos elementos para su análisis. Ciudad de México: Edicol, 1979.

_____. **Ganancias y rentas urbanas**: elementos teóricos. Madrid: Siglo XXI, 1984.

VON THÜNEN, J. H. **The isolated state**. Oxford: Pergamon Press, 1966.

WAMPLER, B. **Participatory budgeting in Brazil**: contestation, cooperation, and accountability. University Park: Pennsylvania State Press, 2007.

WINGO, L. An economic model of the utilization of urban land for residential purposes. **Papers and Proceedings of the Regional Science Association**, v. 7, 1961.

XAVIER, G. O ordenamento do território de âmbito municipal e a participação pública no processo de planejamento. *In*: ALISEDA, M.; CONDESSO, R. (Org.). **Políticas urbanas y territoriales en Península Ibérica**. Mérida: Junta de Extremadura, 2005. p. 229-238. v. 2.

EDITORIAL

Chefe do Editorial

Reginaldo da Silva Domingos

Supervisão

Carlos Henrique Santos Vianna

Revisão

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Lis Silva Hall

Mariana Silva de Lima

Marlon Magno Abreu de Carvalho

Vivian Barros Volotão Santos

Matheus Tojeiro da Silva (estagiário)

Rebeca Raimundo Cardoso dos Santos (estagiária)

Editoração

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Mayana Mendes de Mattos

Mayara Barros da Mota (estagiária)

Capa

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Projeto Gráfico

Aline Cristine Torres da Silva Martins

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

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

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.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



PÁTRIA AMADA
BRASIL
GOVERNO FEDERAL