

# Planejamento territorial urbano e política fundiária

# 3

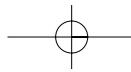
CADERNOS MCIDADES PROGRAMAS URBANOS

Novembro de 2004

Ministério  
das Cidades



CADERNOS MCIDADES PROGRAMAS URBANOS



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA  
Presidente

MINISTÉRIO DAS CIDADES

OLÍVIO DUTRA  
Ministro de Estado

ERMÍNIA MARICATO  
Secretária-Executiva

JORGE HEREDA  
Secretário Nacional de Habitação

RAQUEL ROLNIK  
Secretária Nacional de Programas Urbanos

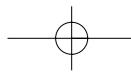
ABELARDO DE OLIVEIRA FILHO  
Secretário Nacional de Saneamento Ambiental

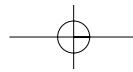
JOSÉ CARLOS XAVIER  
Secretário Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana

JOÃO LUIZ DA SILVA DIAS  
Presidente da Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU

AILTON BRASILIENSE PIRES  
Diretor do Departamento Nacional de Trânsito – Denatran

MARCO ARILDO PRATES DA CUNHA  
Presidente da Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre – Trensurb





## APRESENTAÇÃO

A criação do Ministério das Cidades representa o reconhecimento do Governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva de que os imensos desafios urbanos do país precisam ser encarados como política de Estado.

Atualmente cerca de 80% da população do país moram em área urbana e, em escala variável, as cidades brasileiras apresentam problemas comuns que foram agravados, ao longo dos anos, pela falta de planejamento, reforma fundiária, controle sobre o uso e a ocupação do solo.

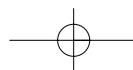
Com o objetivo de assegurar o acesso à moradia digna, à terra urbanizada, à água potável, ao ambiente saudável e à mobilidade com segurança, iniciamos nossa gestão frente ao Ministério das Cidades ampliando, de imediato, os investimentos nos setores da habitação e saneamento ambiental e adequando programas existentes às características do déficit habitacional e infraestrutura urbana que é maior junto à população de baixa renda. Nos primeiros vinte meses aplicamos em habitação 30% a mais de recursos que nos anos de 1995 a 2002; e no saneamento os recursos aplicados foram 14 vezes mais do que no período de 1999 a 2002. Ainda é pouco. Precisamos investir muito mais.

Também incorporamos às competências do Ministério das Cidades as áreas de transporte e mobilidade urbana, trânsito, questão fundiária e planejamento territorial.

Paralelamente a todas essas ações, iniciamos um grande pacto de construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), pautado na ação democrática, descentralizada e com participação popular, visando à coordenação e à integração dos investimentos e ações. Neste sentido, foi desencadeado o processo de conferências municipais, realizadas em 3.457 dos 5.561 municípios do país, culminando com a Conferência Nacional, em outubro de 2003, e que elegeu o Conselho das Cidades e estabeleceu os princípios e diretrizes da PNDU.

Em consonância com o Conselho das Cidades, formado por 71 titulares que espelham a diversidade de segmentos da sociedade civil, foram elaboradas as propostas de políticas setoriais de habitação, saneamento, transporte e mobilidade urbana, trânsito, planejamento territorial e a PNDU.

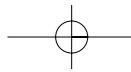
Como mais uma etapa da construção da política de desenvolvimento, apresentamos uma série de publicações, denominada Cadernos MCidades, para promover o debate das políticas e propostas formuladas. Em uma primeira etapa estão sendo editados os títulos: PNDU; Participação e Controle Social; Programas Urbanos; Habitação; Saneamento; Transporte e Mobilidade Urbana; Trânsito; Capacitação e Informação.



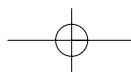
Com essas publicações, convidamos todos a fazer uma reflexão, dentro do nosso objetivo, de forma democrática e participativa, sobre os rumos das políticas públicas por meio de critérios da justiça social, transformando para melhor a vida dos brasileiros e propiciando as condições para o exercício da cidadania.

Estas propostas deverão alimentar a Conferência Nacional das Cidades, cujo processo terá lugar entre fevereiro e novembro de 2005. Durante este período, municípios, estados e a sociedade civil estão convidados a participar dessa grande construção democrática que é a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

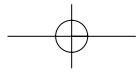
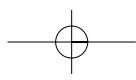
Olívio Dutra  
Ministro de Estado das Cidades

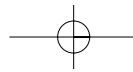


<b>O DESAFIO DA INCLUSÃO TERRITORIAL</b>	<b>7</b>
<b>POLÍTICA DE APOIO À ELABORAÇÃO E REVISÃO DE PLANOS DIRETORES: UMA OUTRA VISÃO DE PLANEJAMENTO E DE CIDADE</b>	<b>13</b>
<b>PRINCÍPIOS, BASES E DESAFIOS DE UMA POLÍTICA NACIONAL DE APOIO À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL</b>	<b>37</b>
<b>POLÍTICA DE PREVENÇÃO DE RISCOS EM ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS</b>	<b>61</b>
<b>POLÍTICA DE REABILITAÇÃO DE ÁREAS CENTRAIS</b>	<b>69</b>



# CADERNOS MCIDADES PROGRAMAS URBANOS





## O DESAFIO DA INCLUSÃO TERRITORIAL

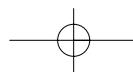
O Ministério das Cidades tem como competência institucional elaborar políticas de apoio ao planejamento e gestão territorial e fundiária urbana. Trata-se de uma política de apoio a municípios e Estados, já que o planejamento urbano e a gestão territorial dos municípios é de competência dos governos locais.

Embora se trate de política a ser desenvolvida no âmbito de cada um dos municípios, o papel do governo federal na viabilização de sua implementação é fundamental, não apenas porque este concentra parcela significativa dos meios de financiamento à implementação desta política, mas também em função da conhecida fragilidade técnico-institucional de boa parte dos municípios para levar a cabo esta importante tarefa.

O envolvimento do governo federal é ainda mais premente e estratégico se considerarmos o marco regulatório da política urbana nacional representado pelo Estatuto das Cidades, aprovado pelo Congresso Nacional em 2001. O compromisso do próprio governo federal com a implementação do Estatuto, cuja aplicação concreta nas cidades depende do estabelecimento de processos inovadores de planejamento urbano e gestão fundiária locais, requer uma atuação decidida do Ministério das Cidades no sentido de disponibilizar meios e recursos, assim como mobilizar e sensibilizar o país para a necessidade de sua implementação.

Há mais de vinte anos o governo federal não tem atuado no campo do planejamento territorial urbano. A única e derradeira referência a estratégias nacionais neste campo se deu-se no período autoritário, conectada ao projeto de integração nacional dos governos militares e a práticas tecnocratas e anti-democráticas. A democratização do país veio acompanhada de avanços no campo da gestão urbana, especialmente no reconhecimento do direito à moradia e à cidade e na incorporação dos mais pobres como objeto de políticas urbanas. Entretanto não se retomou no país, até o momento, a agenda de um novo ordenamento territorial como componente fundamental de um projeto de desenvolvimento. É bastante significativo que mesmo quando o governo federal formulou os chamados "Eixos Nacionais de Desenvolvimento" estes desconsideravam a existência de uma rede de cidades e seu possível papel na estratégia proposta.

A proposta de um ordenamento territorial como suporte a um projeto de desenvolvimento para o país está em formulação, na escala dos municípios o imediatismo e pragmatismo da gestão têm promovido a hegemonia de práticas distintas. Desta forma, o modelo que ainda estrutura o crescimento de nossas cidades reproduz a cultura urbanís-



tica herdada do período autoritário – um modelo excludente, que desconsidera as necessidades da maioria dos moradores, que segrega e diferencia moradores "incluídos" na urbanidade formal e moradores dela excluídos, com inequívocos impactos sócio-ambientais para a cidade como um todo. Trata-se de um modelo baseado na expansão horizontal e no crescimento como ampliação permanente das fronteiras, na subutilização tanto das infraestruturas quanto da urbanidade já instaladas e na mobilidade centrada na lógica do automóvel particular.

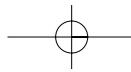
Um projeto de desenvolvimento do país pautado pela inclusão social e ampliação da cidadania não pode prescindir da tarefa de questionar fortemente este modelo, em todas as escalas territoriais, e, mais ainda, propor alternativas. Estas alternativas passam evidentemente pela inserção, no centro da agenda do planejamento, da questão do "lugar" dos mais pobres na cidade, o que implica necessariamente na gestão fundiária urbana.

Este é portanto, para o Ministério das Cidades, o eixo central da política e, conseqüentemente, dos programas e ações propostos: um projeto de "inclusão territorial" das maiorias, que garanta não apenas a melhoria imediata das condições urbanas de vida dos mais pobres como também a construção de um modelo mais incluyente e democrático de cidade para o futuro. Esta alternativa passa também pelo aproveitamento mais intenso das infraestruturas instaladas, pela reabilitação e democratização de áreas consolidadas, degradadas ou subutilizadas.

As políticas e ações do Ministério das Cidades que tratam desse tema, conduzidas pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU), estão detalhadas em cada uma das quatro partes deste Caderno, contemplando dois movimentos simultâneos e complementares para cumprir esta missão:

- um movimento de incorporação e requalificação da cidade real, uma ação curativa tanto pela regularização dos assentamentos de baixa renda consolidados como de gerenciamento e remoção de risco nos assentamentos precários, reconhecendo os plenos direitos à moradia já constituídas nas cidades
- uma ação preventiva, no sentido de evitar a formação de novos assentamentos precários no país, de ocupações e usos predatórios do solo, do patrimônio cultural e ambiental e de apropriações indevidas dos investimentos coletivos;

O pressuposto destas ações é o respeito à autonomia municipal, a construção de parcerias locais e a participação da cidadania na concepção, execução e fiscalização da ação.



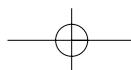
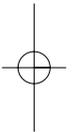
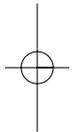
A primeira parte trata da "Política de Apoio à Elaboração e Revisão de Planos Diretores: uma outra visão de Planejamento e de Cidade", que tem como missão estimular os Municípios para a construção de novas práticas de planejamento territorial e gestão democrática e participativa, com o apoio à elaboração de Planos Diretores Municipais e implementação do Estatuto da Cidade. O anexo, "Princípios e Diretrizes para elaboração e Revisão de Planos Diretores Municipais participativos" traz uma orientação conceitual, programática e metodológica que pretende servir de referência para a elaboração de Planos Diretores, principalmente para os municípios que recebem recursos subsidiados ou financiados pelo Governo Federal (MCidades, DI-HBB, MinC, MMA, PNAFM, PMAT). A metodologia proposta se contrapõe à prática tradicional de Planos Diretores normativos, tecnocráticos e com restrita legitimidade social, visando Planos Diretores que resultem de um pacto construído pela sociedade para assegurar a sua implementação e controle.

A segunda parte, "Política Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável: princípios, bases e desafios", trata da política de enfrentamento do tema da irregularidade urbana, cada vez mais presente nas nossas cidades, marcadas por vastas áreas ilegais, informais e precárias. Tem como pressuposto que a solução desta questão é condição essencial para qualquer perspectiva de sustentabilidade urbana. Aborda o Programa "Papel Passado", criado em 2003, para o apoio à regularização fundiária de assentamentos precários em áreas urbanas ocupadas por população de baixa renda.

Destaca ainda o processo de construção de um novo marco jurídico para a questão fundiária urbana, uma nova relação com a Câmara Federal (CDUI) e novas práticas cartorárias com a ANOREG e a IRIB, além da construção de uma política nacional para a utilização do patrimônio imobiliário federal nas cidades, envolvendo imóveis da União, INSS, RFFSA, terrenos de Marinha, etc.

A terceira parte trata da "Política Nacional de Prevenção de Risco em Assentamentos Precários". A análise aqui revelada partiu da constatação do número recorrentemente de mortes por escorregamentos em encostas, que ocorrem nos períodos de chuva, em aproximadamente 2% dos municípios brasileiros, principalmente em favelas e assentamentos precários das maiores regiões metropolitanas. É apresentada aqui a operação de um conceito necessário e inovador na prevenção e remoção do risco.

Por fim, a quarta parte trata da "Política Nacional de Apoio à Reabilitação de Centros Urbanos", que em parceria com a Caixa Econômica Federal e o programa Monumenta do

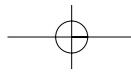


Ministério da Cultura, traz um processo de gestão integrada, pública e privada, de recuperação e reutilização do acervo edificado em áreas já consolidadas da cidade, compreendendo os espaços e edificações ociosas, vazias, abandonadas, subutilizadas e insalubres, a melhoria dos espaços e serviços públicos, da acessibilidade e dos equipamentos comunitários. Por meio do repovoamento dos centros com atividades econômicas e moradia popular, este programa expressa um novo modelo de planejamento e ação para as cidades, em contraposição ao modelo de desenvolvimento urbano baseado na expansão permanente das fronteiras, periferização dos mais pobres, abandono e subutilização das áreas consolidadas e dotadas de infra-estrutura.

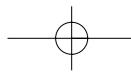
O MCidades busca dessa forma estimular os municípios e cidadãos a construir novas práticas de planejamento do território municipal e de gestão democrática por meio de uma ação direta, traduzida em programas, ações e transferência de recursos financeiros; e, uma ação indireta, de disseminação desta nova cultura urbana – democrática, incluyente, redistributiva, sustentável – traduzida em ações de sensibilização, mobilização e divulgação. Utilizando os mais diversos meios para contemplar a diversidade dos municípios e respeitar as realidades locais, as ações são realizadas com parceiros locais, na sua maioria entidades e segmentos integrantes do Conselho das Cidades.

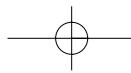
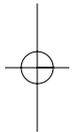
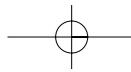
Além dessas ações de competência específica, o MCidades tem participado e fomentado ações de caráter interministerial diretamente ligadas à gestão territorial urbana. Sob a coordenação da subchefia de Assuntos Federativos da Secretaria de Articulação Política da Presidência da República tem trabalhado no aperfeiçoamento de mecanismos de estímulo às formas de cooperação intermunicipal, como os consórcios, e na formulação de critérios para a criação e fusão de municípios. Com o Ministério do Planejamento, Casa Civil, Ministério da Integração Nacional e Ministério do Desenvolvimento Agrário, tem colaborado para construir espaços de planejamento territorial no governo, tais como o Grupo de Trabalho das Regiões Metropolitanas e Meso-Regiões prioritárias, introduzindo a agenda intra-urbana na pauta do planejamento de governo. Ainda com o Ministério do Planejamento, tem procurado aproximar a gestão fundiária do patrimônio público federal da gestão fundiária local, trabalhando em parceria com Ministérios e empresas federais. Todas essas ações têm contribuído para aumentar a qualidade da interlocução entre governos e atores locais e governo federal, fortalecendo a Federação.

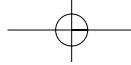
Finalmente, todos os programas, ações e políticas do Ministério das Cidades, conduzi-



das pela SNPU, têm sido debatidas e reformuladas no interior do Comitê de Planejamento Territorial do Conselho das Cidades, instrumento fundamental de construção democrática e participativa da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano que desejamos para o país.



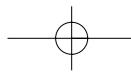
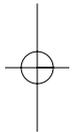
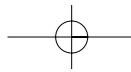


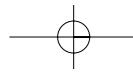


# **Política de apoio à elaboração e revisão de planos diretores: uma outra visão de planejamento e de cidade**

CADERNOS DE CIDADADES PROGRAMAS URBANOS







## ANTECEDENTES

O Ministério das Cidades (MÇidades), organismo federal responsável pela formulação de políticas e estratégias na área do desenvolvimento urbano tem, na Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU), a função de apoiar os municípios para a implementação do Estatuto da Cidade e o fortalecimento dos processos de planejamento e gestão territorial e urbana.

Assim, a SNPU exerce a sua missão de estimular, articular e apoiar processos participativos e democráticos, contribuindo para a organização humanizada do espaço urbano, ampliando o acesso sustentável à terra urbanizada e infraestrutura e mitigando a cultura da exclusão territorial, predominante nas cidades brasileiras. O Ministério estimula os municípios a construir novas práticas de planejamento territorial e de gestão democrática, apoiando – por meio de uma orientação conceitual, programática e metodológica – a elaboração de Planos Diretores Municipais e a implementação do Estatuto da Cidade.

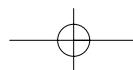
A partir da nova visão de planejamento do território municipal, com base no Estatuto da Cidade, foi realizada uma avaliação da trajetória recente dos Planos Diretores no Brasil e a atuação do Governo Federal na temática, nas últimas décadas. Esta trajetória apresenta um acervo de Planos Diretores com os seguintes traços predominantes:

- marcados por uma visão tecnocrática no seu processo de elaboração, construídos quase que exclusivamente por especialistas em planejamento urbano, desenvolvidos por consultorias ou escritórios técnicos contratados, com baixa integração tanto dos quadros técnicos dos Municípios, quando existentes, como das diversas secretarias

## O MINISTÉRIO ESTIMULA OS MUNICÍPIOS A CONSTRUÍREM NOVAS PRÁTICAS DE PLANEJAMENTO TERRITORIAL E DE GESTÃO DEMOCRÁTICA, APOIANDO – POR MEIO DE UMA ORIENTAÇÃO CONCEITUAL, PROGRAMÁTICA E METODOLÓGICA – A ELABORAÇÃO DE PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS E A IMPLEMENTAÇÃO DO ESTATUTO DA CIDADE

do município. No entanto, não havia a preocupação com a constituição de uma capacidade local de planejamento e gestão urbana e territorial; uma vez entregue e aprovado o Plano Diretor normalmente inexistia um quadro técnico capaz de implementá-lo;

- construídos com baixa e seletiva legitimidade social e política, dialogando preferencialmente com setores e interesses da área imobiliária urbana e excluindo da discussão e das decisões entidades representativas do movimento popular ligadas a temas tais como: luta por moradia, transportes, saúde, educação, reforma urbana, etc; com uma visão de participação consultiva de "validação de diagnósticos e propostas" baseada em audiências públicas formais, sem repasse de informações, em linguagem inacessível e sem poder de decisão;
- de um lado, planos excessivamente normativos, portadores da concepção de cidade idealizada pelos técnicos, sem incorporar o território e seus atores como espaço social complexo de conflitos e alianças; por outro lado, as inúmeras diretrizes contidas nesses planos não apresentavam os instrumentos necessários para sua efetiva viabilização. Embora, os instrumentos de política urbana tenham sido regulamentados em 2001 com o Estatuto da Cidade, alguns deles já estavam sendo aplicados em vários municípios brasileiros.



**COM A CRIAÇÃO DO MINISTÉRIO DAS CIDADES HOVE UMA ALTERAÇÃO FUNDAMENTAL. O PROGRAMA PASSA A DENOMINAR-SE PROGRAMA DE FORTALECIMENTO DA GESTÃO MUNICIPAL URBANA E BUSCA A CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA ORDEM URBANÍSTICA, REDISTRIBUTIVA E INCLUDENTE, COM A INCORPORAÇÃO DA CONCEPÇÃO DE PROCESSOS PARTICIPATIVOS NA ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE PLANOS DIRETORES**

Dessa forma, desenvolveram-se Planos que, de modo geral, não conseguiram constituir efetivas ferramentas para o fortalecimento da gestão territorial e urbana e, ainda, aprofundaram o modelo urbanístico perverso de cidades excludentes e segregadas.

A atuação do Governo Federal no tema dos Planos Diretores, em anos recentes, foi marcada por uma fragmentação e dispersão de recursos em várias fontes e programas de instituições e de ministérios distintos que apoiavam a elaboração de Planos Diretores com perspectivas diferenciadas. Dentre eles, cabe destacar o PRODETUR – Programa de Desenvolvimento do Turismo, que apóia a elaboração de Planos Diretores, orientadores dos investimentos em infraestrutura para o turismo, e o Subprograma Desenvolvimento Institucional (Habitar Brasil BID), que apóia a elaboração e revisão de Planos Diretores, como instrumento integrante de um conjunto de ações para o enfrentamento da precariedade habitacional urbana.

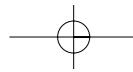
Com recursos do Orçamento Geral da União, cabe destaque para o Programa Gestão Urbana e Metropolitana, vigente no Plano Plurianual (PPA) 2000-2003, onde foram claramente detectados problemas de ordem quantitativa e qualitativa relacionados aos resultados obtidos quanto aos processos e produtos, bem como à natureza da relação operacional estabelecida entre a antiga Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República (SEDU), a CAIXA e os Municípios.

A avaliação desse Programa, em especial a Ação Estudos para Formulação de Planos Municipais de Desenvolvimento Urbano Sustentável, aponta para três características de seu desempenho.

A primeira característica que marcou essa Ação foi um procedimento baseado no repasse de recursos orçamentários do Orçamento Geral da União (OGU) e seu acompanhamento burocrático, sem uma visão crítica do conteúdo dos Planos Diretores desenvolvidos e, sobretudo, de seus métodos participativos em geral protocolares, calcados em Audiências Públicas, sem uma prática efetiva de capacitação e integração na discussão dos setores tradicionalmente excluídos. Ou seja, a prevalência de um modelo de participação "consultiva" e não de efetiva construção coletiva e partilhamento de informação, decisões e poder.

A segunda, o Programa era totalmente indiferente à existência dos demais, não se relacionando com aqueles outros do ponto de vista conceitual ou metodológico. Não foi estabelecido nenhum tipo de diálogo ou complementaridade, ao ponto de Municípios possuírem recursos duplicados de mais de uma fonte para a mesma finalidade de elaborar o Plano Diretor, com conteúdos e abordagens diversas, tais como: Plano Diretor Urbano, Plano Estratégico, Plano Urbano Ambiental, etc.

A terceira, diz respeito aos aspectos operacionais da relação entre SEDU, a CAIXA e os municípios. Detectou-se a ausência de uma prática de trabalho integrado com a CAIXA, por meio da GEURB, GIDUR e REDUR no acompanhamento e, especialmente, no apoio metodológico e conceitual aos municípios, para dar qualidade aos processos participativos e aos produtos resultantes das diferentes etapas de elaboração/revisão dos Planos Diretores contratados pelo Programa. Prevaleceu uma cultura técnico-burocrática



de monitoramento baseado na cobrança e avaliação de produtos e prazos da Ação, e sua aprovação para efeito de liberação de recursos, na tradição de "acompanhamento e medição de obras" que marcou o gerenciamento de contratos da CAIXA.

O Programa Gestão Urbana e Metropolitana<sup>1</sup>, através da Ação Estudos para Formulação de Planos Municipais de Desenvolvimento Urbano Sustentável, utilizou recursos do Orçamento Geral da União (OGU) a fundo perdido para apoiar financeira e tecnicamente as prefeituras para a elaboração de seus Planos Diretores Municipais. Deste período, encontram-se ainda em execução 20 (vinte) contratos com recursos do OGU de 2001 e 2002 no valor de R\$ 1.519.200,00, sendo 3 (três) deles em estágio final de conclusão, 6 (seis) não iniciados e 11 (onze) em andamento. Mesmo com os poucos recursos do Programa para 2003, foram contratados e encontra-se em fase de execução o apoio à realização de 8 (oito) Planos Diretores, no valor de R\$ 589.547,00.

### **NOVA POLÍTICA PARA O APOIO À ELABORAÇÃO E REVISÃO DE PLANOS DIRETORES**

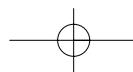
A partir da criação do Ministério das Cidades, em 2003, houve uma alteração fundamental na estratégia de atuação do programa, que passa a denominar-se Programa de Fortalecimento da Gestão Municipal Urbana e

<sup>1</sup> O Programa de Gestão Urbana e Metropolitana possuía três ações: Estudos para Formulação de Planos Municipais de Desenvolvimento Urbano Sustentável, Consultoria nas áreas de habitação, saneamento e infra-estrutura urbana para municípios e Financiamento aos municípios para a modernização da administração e da gestão dos setores sociais básicos.

busca a construção de uma nova ordem urbanística, redistributiva e includente, com a incorporação da concepção de processos participativos na elaboração e implementação de Planos Diretores.

Na mudança de concepção foram consideradas as seguintes orientações estratégicas:

- fortalecimento da capacidade de planejamento e gestão territorial e urbana dos municípios, bem como na implementação do Estatuto da Cidade;
- adoção de processos democráticos e participativos de planejamento e de gestão;
- difusão de uma prática permanente de planejamento, integrando as políticas de habitação, transporte, saneamento, política fundiária e os processos de urbanização de assentamentos precários;
- construção de um projeto territorial comum, onde conflitos, problemas e potencialidades são elementos importantes na reconstrução de espaços humanizados, solidários e includentes;
- apoio aos municípios e sua população com subsídios, diretrizes e procedimentos para a construção democrática do Plano Diretor;
- o reconhecimento de saberes diversos sobre o local, vivências, necessidades e anseios dos habitantes desses territórios que devem ser incorporados como expressão de práticas solidárias, de culturas diversificadas, não restritos ao saber técnico, nem aos grupos sociais e econômicos dominantes;
- a pactuação entre os diferentes setores da sociedade civil com o Poder Público para garantir a legitimidade do Plano, assegurada com a ampla participação destes setores na elaboração e na implementação deste Plano;
- promoção de uma integração intermi-



nisterial para simplificar, otimizar e ampliar linhas de financiamento;

- incentivar a criação de rede de universalização de apoio técnico aos municípios. CAIXA (GIDUR/REDUR), Universidades, ONG's, Associações Profissionais (CONFEA, FNA, ABEA, FISENGE).

Nessa perspectiva, alguns desafios fundamentais se colocam para qualificar o processo de elaboração dos Planos Diretores Municipais:

- Trabalhar o processo de elaboração dos Planos em estreita relação com o Planejamento Regional, o ZEE (zoneamento ecológico econômico) e o Plano de Ordenamento Territorial;
- Construir um diálogo articulado da política de desenvolvimento urbano com a política de desenvolvimento econômico social dos municípios, o que implica em fazer o debate do desenvolvimento urbano como dimensão integrante do projeto de desenvolvimento do município. Sob esse enfoque, a participação dos diversos agentes sociais e econômicos da ordem pública e privada é imprescindível para articular consistentemente tanto a leitura da cidade quanto a definição de quais os temas prioritários a serem enfrentados no município;
- Como decorrência do ponto anterior, vale também destacar a necessidade de integrar a Política Orçamentária e Fiscal do município com o Plano Diretor, de modo a viabilizar o financiamento do desenvolvimento urbano;
- Criar estrutura institucional para o planejamento e gestão territorial e urbano com a promoção de políticas de capacitação técnica institucional e de mecanismos permanentes e democráticos de participação social.

**A PARTICIPAÇÃO DOS DIVERSOS AGENTES SOCIAIS E ECONÔMICOS DA ORDEM PÚBLICA E PRIVADA É IMPRESCINDÍVEL PARA ARTICULAR CONSISTENTEMENTE TANTO A LEITURA DA CIDADE QUANTO A DEFINIÇÃO DE QUAIS OS TEMAS PRIORITÁRIOS A SEREM ENFRENTADOS NO MUNICÍPIO**

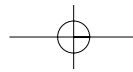
- Desenvolver Campanha Nacional de Sensibilização e Mobilização para a Elaboração, Atualização e Implementação de Planos Diretores Participativos.

Nessa linha de requalificação do Programa, para além do simples repasse de recursos orçamentários do OGU e seu monitoramento burocrático, que marcou o anterior Programa de Gestão Urbana e Metropolitana, enfatiza-se um novo direcionamento de esforços para a sensibilização e capacitação de técnicos municipais, estaduais e de órgãos federais para a elaboração e acompanhamento de Planos Diretores, por intermédio de Oficinas Regionais e Locais de Sensibilização e Capacitação.

*Foram realizadas as seguintes Oficinas envolvendo técnicos de municípios:*

Em 2003

- 16 municípios na região do Cariri, na Paraíba;
- 18 municípios do Piauí, em parceria com o Governo do Estado (Secretaria das Cidades);
- foram sensibilizados, em conjunto com o Ministério do Turismo, gerentes estaduais do Programa de Desenvolvimento do Turismo (Prodetur) e do Banco do Nordeste, equipes dos municípios e dos estados envolvidos com Prodetur, Bancos do Brasil e do Nordeste;
- no Maranhão, em conjunto com o governo do Estado (Gerência de Desenvolvimento das Cidades e Municípios)



foram sensibilizados técnicos de órgãos estaduais, de universidades e dos maiores municípios do Estado;

- com o apoio do Governo do Estado do Paraná (ParanáCidades e Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano), foram envolvidos órgãos públicos afins, universidades e os representantes das 18 associações microrregionais de municípios do Estado do Paraná;
- em Mariana foi realizada sensibilização de técnicos de Municípios com sítios históricos urbanos de todo o país, além de técnicos do IPHAN/MinC;
- em Santa Catarina foram capacitados técnicos de municípios com menos de 10 mil habitantes;
- no Acre, em parceria com o Governo do Estado foram capacitados técnicos de 13 dos 27 municípios do estado.

Em 2004

- foram capacitados técnicos e lideranças de 08 (oito) municípios do Consórcio dos Municípios do Lago de Três Marias/MG;
- de 47 (quarenta e sete) Municípios do Estado de Tocantins;
- de 07 (sete) Municípios do Pará e 1 (um) Município de Mato Grosso numa Oficina de Integração entre os Planos Diretores Municipais e o Plano de Desenvolvimento Sustentável da BR-163.

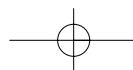
Em segundo lugar, no intuito de evitar duplicidades, a Ação tem buscado estabelecer parcerias com os demais órgãos federais envolvidos no tema, de forma a otimizar os recursos e articular as ações do Governo Federal no tocante à Elaboração de Planos Diretores municipais, cujas iniciativas coexistem em diversos ministérios e com enfoques e públicos diferenciados. Para isso, foi construído um

Documento de Referência único para todos os programas, com a consolidação e unificação das intenções, diretrizes e princípios a serem observados na elaboração dos Planos Diretores pelos municípios, em consonância com o Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2001)<sup>2</sup>.

Outra linha de ação envolve a materialização efetiva das parcerias no âmbito do Governo Federal, envolvendo o Ministério da Cultura (BID / Monumenta) para planos diretores em cidades com patrimônio histórico tombado; o Ministério do Meio Ambiente, envolvendo recursos do Fundo Nacional do Meio Ambiente que poderão ser implementados para Planos Diretores integrados à Agenda 21; o Ministério do Turismo, recursos para Planos Diretores dos municípios do Prodetur II/Nordeste; e, parceria com o Ministério da Fazenda/CAIXA para elaboração de Planos Diretores com a reestruturação do PNAFM (Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios).

Merece destaque a revisão das instruções normativas do Programa. Em parceria com o agente operador do Programa, a CAIXA, buscase aperfeiçoar e divulgar os critérios de seleção dos beneficiários, as diretrizes, componentes, modalidades e aspectos a serem observados na elaboração dos Planos, além de aprimorar os aspectos operacionais da relação Ministério das Cidades, CAIXA e município.

<sup>2</sup> Este documento, denominado "Termo de Referência para a elaboração de Planos Diretores", foi publicado, em forma de livro, juntamente com um conjunto de artigos, com o título "Plano Diretor Participativo: Guia para sua elaboração pelos municípios e cidadãos", em parceria com o CONFEA/CREA. Seu conteúdo pode ser acessado através do sítio internet do Midades ([www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br))



Uma outra ampliação do Programa é a abertura para o apoio aos estados na capacitação de municípios com a criação da Modalidade de Insumos para a elaboração ou revisão de Planos Diretores.

No tocante aos aspectos operacionais do Programa, verificou-se a necessidade de uma visão de trabalho integrado com a CAIXA, por meio da GEURB, GIDUR e REDUR no acompanhamento dos municípios, para qualificar os produtos resultantes das diferentes etapas de elaboração/revisão dos Planos Diretores contratados. Assim, busca-se romper a cultura técnico-burocrática de acompanhamento baseado na cobrança de prazos e produtos da Ação, em direção a uma prática de trabalho solidário e cooperativo entre Ministério das Cidades, CAIXA, Municípios e lideranças locais.

Para isso, é fundamental a capacitação das equipes da GIDUR/CAIXA envolvidas na operacionalização, uma vez que são os técnicos que efetivamente mantêm interlocução direta com os municípios beneficiários, visando a disseminação dos novos conceitos e diretrizes calcados no ideário da Reforma Urbana e do Estatuto da Cidade, trabalhando os diversos aspectos a serem observados no acompanhamento, elaboração e implementação dos Planos Diretores.

#### **CRITÉRIOS E INDICADORES INICIAIS DA NOVA POLÍTICA NA SISTEMÁTICA 2004 DE APOIO AOS PLANOS DIRETORES**

##### **Ampliação dos recursos disponibilizados e previstos para o Plano Plurianual (PPA)**

Um esforço bem sucedido foi a ampliação dos recursos disponibilizados no PPA 2003-2007 para o Programa Fortalecimento da Gestão Municipal Urbana, Ação Apoio à Implementação do Estatuto da Cidade e à Elaboração de Planos

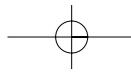
Diretores, como mostra o aumento significativo que o Programa teve de R\$ 589.547,00 em 2003 para R\$ 5 milhões em 2004. No entanto, o número surpreendente de 648 municípios e 8 estados que encaminharam consultas prévias neste ano, demonstra que o valor ainda está muitíssimo aquém das necessidades da Ação, que conseguiu atender apenas 56 municípios e 3 estados, ou seja, menos de 10% da demanda efetiva com os recursos disponíveis.

Além disso, o número estimado <sup>3</sup> de 2.326 municípios com obrigatoriedade de elaborar ou revisar seus Planos Diretores, sendo que 1.700 até 2006, de acordo com o Estatuto da Cidade, proporciona uma noção de magnitude das necessidades de recursos para a Ação.

##### **Elaboração do Documento de Referência para apoiar os municípios na elaboração ou revisão do Plano Diretor**

A concepção do Documento de Referência contribui para o processo de capacitação e formação de equipes locais, técnicos, cidadãos e lideranças dos municípios. O objetivo é oferecer aos mesmos um instrumento que apresente as diretrizes, princípios e procedimentos para a elaboração de Planos Diretores, de maneira acessível, auxiliando-os não só na sua construção democrática, mas potencializando a sua implementação em um processo permanente e participativo de planejamento e gestão territorial e urbana.

<sup>3</sup> Na estimativa dos municípios com obrigatoriedade de elaborar ou revisar seus Planos Diretores não puderam ser computados aqueles que se enquadram nos critérios, onde o poder público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do Art. 182 da Constituição Federal e Inseridos em área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito



*Estabelecimento de Critérios de atendimento prioritário para a seleção de Municípios a serem apoiados pela Ação do Ministério das Cidades em 2004*

A definição dos critérios de prioridade no atendimento dos municípios com recursos do OGU 2004, nesta Ação, teve como ponto de partida a obrigatoriedade de Planos Diretores estabelecida no Estatuto da Cidade e as ações prioritárias do Governo Federal. Nos termos do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor é obrigatório para as cidades:

- com mais de vinte mil habitantes;
- integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
- onde o poder público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do Art. 182 da Constituição Federal;
- integrantes de áreas de especial interesse turístico;
- inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

Em relação aos critérios estabelecidos com base nas ações prioritárias de governo, a questão dos municípios localizados em Regiões Metropolitanas (RMs) merece destaque, em especial, nas 9 RMs<sup>4</sup> definidas na década de 70 e em duas metrópoles regionais<sup>5</sup> em situações de risco e escolhidas como estratégicas pelo Governo Federal em seu Plano de Ação Prioritária. Por serem essas regiões grandes

<sup>4</sup>As onze regiões críticas selecionadas são compostas por: São Paulo (SP), Rio de Janeiro (RJ), Recife (PE), Belo Horizonte (MG), Salvador (BA), Fortaleza (CE), Belém (PA), Porto Alegre (RS), e Curitiba (PR). Estas onze regiões são compostas por 209 municípios e concentram 32% da população brasileira.

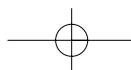
<sup>5</sup>RIDE (DF) e Manaus (AM)

concentradoras de população – cerca de um terço da população brasileira vive nessas metrópoles – e pelo quadro de precariedade social, econômica, ambiental e urbana que as caracteriza, exigem uma ação articulada e concentrada dos diferentes órgãos federados que nelas atuam para reverter este quadro. Por estarem enquadrados tanto no Estatuto da Cidade quanto nas prioridades de Governo, essas regiões receberam um peso maior em relação aos demais critérios.

Outro critério de destaque utilizado diz respeito aos municípios com acelerado crescimento populacional, especialmente os municípios de fronteiras agrícolas e de mineração, onde se tem um quadro de agravamento social, ambiental e econômico, pelos desmatamentos de extensas áreas e por uma migração de população, intensa e crescente, para os municípios localizados nestas regiões.

Os critérios já referidos e os que serão listados a seguir são referenciais que expressam prioridade e focalização com o objetivo de enfrentar as imensas e perversas desigualdades territoriais e sociais existentes. Assim, outros critérios utilizados na Sistemática 2004, no processo de seleção de municípios para a Ação de Apoio à Implementação do Estatuto da Cidade e à Elaboração de Planos Diretores, foram:

- municípios com taxa de crescimento populacional igual ou superior a média da região;
- municípios com Índice de Desenvolvimento Humano igual ou inferior a 0,65;
- municípios integrantes de áreas prioritárias de ação do Governo Federal – Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD);
- Municípios que possuam áreas com incidência de situação de risco: deslizamento de encostas conforme relação do Ministério das Cidades ou



declaração da Defesa Civil;

- municípios que possuam unidades de conservação federais, segundo classificação da Lei 985/2000 – Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) – ou municípios inseridos nas áreas prioritárias para conservação, utilização sustentável e repartição de benefícios da biodiversidade brasileira, segundo Projeto de Conservação e Utilização Sustentável da Biodiversidade Biológica Brasileira (PROBIO);
- municípios que possuam área de preservação do patrimônio cultural, no âmbito federal (Decreto – Lei 25/37);
- municípios que constam do Arco de Desmatamento, conforme relação estabelecida pelo Ministério do Meio Ambiente.

A partir do estabelecimento do Comitê de Planejamento Territorial do Conselho das Cidades, estes critérios estão sendo revistos em conjunto com os parceiros do Conselho, assim como uma estratégia de acompanhamento e monitoramento dos processos em andamento está sendo construída.

*Estabelecimento de uma  
relação integrada com a CAIXA  
e Municípios*

Foi estabelecida uma sistemática de reuniões com a CAIXA e seus órgãos relacionados a esta Ação – GEDUR/DIDUP/GECOE/GENOA/GEPAD – para qualificar a relação do Ministério com seu agente técnico operacional, no apoio e monitoramento dos municípios contratados com recursos do OGU, com vistas a elaborar ou revisar seus Planos Diretores.

**A PARTIR DO ESTABELECIMENTO DO  
COMITÊ DE PLANEJAMENTO TERRITORIAL DO CONSELHO DAS  
CIDADES, OS CRITÉRIOS ESTÃO SENDO REVISTOS EM CONJUNTO COM  
OS PARCEIROS DO CONSELHO. UMA ESTRATÉGIA DE  
ACOMPANHAMENTO E MONITORAMENTO DOS PROCESSOS EM  
ANDAMENTO ESTÁ SENDO CONSTRUÍDA**

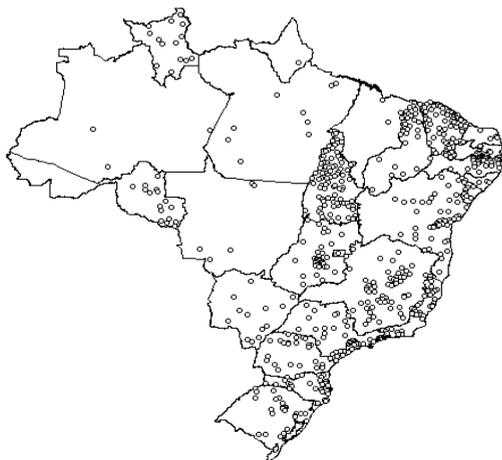
Além disso, um processo de capacitação dos técnicos da CAIXA (GIDUR e REDUR), juntamente com os municípios selecionados foi estruturado no âmbito do Programa Nacional de Capacitação das Cidades. Este processo tem, também, o pressuposto de criar uma nova cultura de relacionamento entre o Ministério, a CAIXA e os municípios, centrada em uma postura solidária de fortalecimento dos municípios para a implementação da Ação, buscando garantir, mais do que uma atitude simplesmente avaliadora e fiscalizadora dos resultados, qualidade nos processos.

**Situação dos Planos Diretores -  
Sistemática 2004**

Com base nos critérios e diretrizes anteriormente descritos, o quadro e o mapeamento a seguir apresentam o resultado inicial da distribuição territorial dos municípios apoiados pelo programa, bem como a estimativa dos municípios com obrigatoriedade de elaborar ou revisar seus Planos Diretores.

UF	Total de municípios	estimativa Plano Diretor obrigatório	Demandas 2004	Fora de prazo	Seleção atendidos 2004
AC	22	12	0	0	0
AL	102	50	5	1	2
AM	62	30	3		0
AP	16	8	1		1
BA	417	174	48	3	4
CE	184	88	66	51	2
DF	1	1	1		0
ES	78	53	23	1	1
GO	246	94	34	7	1
MA	217	82	4		2
MG	853	378	65	7	5
MS	77	40	13		0
MT	139	63	5	2	0
PA	143	102	10	1	5
PB	223	45	35		2
PE	185	107	23	3	4
PI	222	35	30		3
PR	399	137	25	4	1
RJ	92	72	15	2	3
RN	167	51	8		1
RO	52	22	16	1	1
RR	15	11	14	8	1
RS	496	189	27	5	2
SC	293	135	28	3	5
SE	75	32	8	1	1
SP	645	280	48	4	7
TO	139	35	90		1
Total	5560	2326	648	104	55

Municípios Demanda OGU 2004



Municípios Atendidos OGU 2004

**LEGENDA**

- Demanda Total Estimada
- Demanda 2004

## **PRINCÍPIOS E DIRETRIZES PARA ELABORAR E REVISAR OS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS**

O Plano Diretor deve ser discutido e aprovado pela Câmara de Vereadores e sancionado pelo prefeito de cada município. O resultado, formalizado como Lei Municipal, é a expressão do pacto firmado entre a sociedade e os poderes Executivo e Legislativo.

Os princípios que norteiam o Plano Diretor estão contidos no Estatuto da Cidade. Nos termos do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor está definido como instrumento básico para orientar a política de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana do município.

O Estatuto da Cidade delega ao Plano Diretor a função de definir as condições a que a propriedade deve conformar-se, para que cumpra sua função social.

Os procedimentos propostos nesse guia respeitam a diversidade das regiões e municípios brasileiros. De modo algum devem ser lidos como 'receita pronta' para elaborar Planos Diretores em série, idênticos e padronizados, sem qualquer relação com a realidade social, política e territorial local de cada município.

Os Planos Diretores atenderão sempre mais diretamente aos seus objetivos, quanto mais forem abertos à inovação e à criatividade, e quanto mais estimulem a participação dos cidadãos e a produção coletiva, trabalhando com temas diversificados e abrangentes, como as políticas federais de preservação cultural e ambiental, de turismo, de mobilidade urbana e outros, que são assuntos a serem discutidos e incorporados no Plano Diretor – sempre de acordo com as especificidades de cada cidade.

### *Planejamento Participativo: Construir cidades melhores e mais justas*

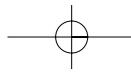
Todos os cidadãos estão habilitados a participar do planejamento de sua cidade e podem intervir na realidade de seu município. Para que essa capacidade saia do plano virtual ou potencial se concretize na forma de ação participativa, os processos de elaborar planos e projetos têm de prever métodos e passos que todos os cidadãos compreendam com clareza, em todos os municípios.

Garantir – de fato, possibilitar – que os diferentes segmentos da sociedade participem nas atividades de planejar e gerir a políticas urbanas e territoriais é um grande desafio.

A atividade de construir e elaborar o Plano Diretor de cada cidade deve servir para incentivar os municípios a avaliar e implantar todo o sistema de planejamento municipal. Esse planejamento implica atualizar e compatibilizar cadastros; integrar políticas setoriais, os orçamentos anuais e plurianual, com o plano de governo e as diretrizes do Plano Diretor; capacitar equipes locais; sistematizar e revisar a legislação. A atividade de construir e elaborar o Plano Diretor é também uma oportunidade para estabelecer um processo permanente de construir políticas, de avaliar ações e de corrigir rumos.

Democratizar as decisões é fundamental para transformar o planejamento da ação municipal em trabalho compartilhado entre os cidadãos e assumido pelos cidadãos, bem como para assegurar que todos se comprometam e sintam-se responsáveis e responsabilizados no processo de construir e implementar o Plano Diretor.

Fazer planejamento territorial é definir o melhor modo de ocupar o sítio de um município ou região, prever os pontos onde se localizarão atividades e todos os usos do



espaço, presentes e futuros. Pelo planejamento territorial, pode-se converter a cidade em benefício para todos; podem-se democratizar as oportunidades para todos os moradores; podem-se garantir condições satisfatórias para financiar o desenvolvimento municipal; e podem-se democratizar as condições para usar os recursos disponíveis, de forma democrática e sustentável.

O Plano Diretor, portanto, deve interagir com as dinâmicas dos mercados econômicos. Nesse sentido é que se pode dizer que o Plano Diretor contribui para reduzir as desigualdades sociais – porque redistribui os riscos e os benefícios da urbanização.

O objetivo fundamental do Plano Diretor é estabelecer como a propriedade cumprirá sua função social, de forma a garantir o acesso à terra urbanizada e regularizada, reconhecer a todos os cidadãos o direito à moradia e aos serviços urbanos.

Nesta perspectiva, o Plano Diretor, deixa de ser um mero instrumento de controle do uso do solo para se tornar um instrumento que introduz o desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras. Para isso, por exemplo, é necessário que assegure espaços adequados para a provisão de novas moradias sociais que atendam à demanda da população de baixa renda; que preveja condições atraentes para micro e pequenas empresas – itens vitalmente importantes para que haja crescimento urbano equilibrado; para que se evite ocupação irregular e informal do território do município; e outros.

O primeiro passo, em todos os municípios, é conhecer a estrutura fundiária e suas tendências de desenvolvimento. A partir desse conhecimento, cada município deve escolher – dentre os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade – os que mais favoreçam a inclusão social, em cada município

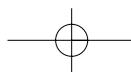
e em cada mercado local. O Estatuto da Cidade oferece vários desses instrumentos: de Regularização urbanística e fundiária; a possibilidade de criar Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); utilização compulsória de terrenos e imóveis considerados subutilizados; fazer valer o Direito de Superfície; obter Concessão Especial para Fins de Moradia; destinar patrimônio público para programas de moradia, dentre outros.

O Plano Diretor portanto indica os objetivos a alcançar, explicita as estratégias e instrumentos para atingir os objetivos e oferece todos os instrumentos necessários para que estes objetivos sejam cumpridos.

Além disso, também orienta os investimentos estruturais a serem feitos pelos agentes públicos e privados. O Plano Diretor tem de definir o papel e atuação de cada agente, de forma pactuada; tem de prever critérios e formas pelas quais serão aplicados os instrumentos urbanísticos e tributários, dentre outros; e tem de prever também as ações estratégicas a serem implementadas.

Para tanto, cada município pode estabelecer, em seu Plano Diretor, e escolhidos dentre os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, os instrumentos que mais ampliem as condições favoráveis para financiar o desenvolvimento urbano. Esses instrumentos são, por exemplo: a Outorga Onerosa do Direito de Construir, a utilização mais adequada do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), a Transferência do Direito de Construir, as Operações Consorciadas, O Plano Diretor deve articular outros processos de planejamento já implementados no município e na região, como a Agenda 21, planos de bacia hidrográfica, zoneamento ecológico econômico, planos de preservação do patrimônio cultural, planos de desenvolvimento turístico sustentável, dentre outros.

Conforme o Estatuto da Cidade, nem todos



os municípios brasileiros são obrigados a elaborar seu Plano Diretor. Apesar disso, o Ministério das Cidades recomenda que todos os municípios brasileiros o façam.

O Plano Diretor é importante instrumento para o pleno desenvolvimento do município e para que a cidade e a propriedade cumpram mais satisfatoriamente suas funções sociais. Em todos os casos, obrigados pelo Estatuto da Cidade, ou não, é desejável que todos os municípios brasileiros conheçam a sua realidade, que se dediquem a reduzir as desigualdades, a prevenir a degradação ambiental, a melhorar a qualidade de vida e a buscar o pleno desenvolvimento sustentável de suas potencialidades. Elaborar e aprovar o Plano Diretor sempre será providência indispensável para implementar a maioria dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade.

#### **Construir o Plano Diretor: Atividade participativa**

O Plano Diretor deve ser elaborado e implementado com a participação efetiva de todos os cidadãos. O processo deve ser conduzido pelo poder Executivo, articulado com os representantes no poder Legislativo e com a sociedade civil. É importante que todas as etapas do Plano Diretor sejam conduzidas, elaboradas e acompanhadas pelas equipes técnicas de cada Prefeitura Municipal e por moradores do município. A participação da sociedade não deve estar limitada apenas à solenidade de apresentação do Plano Diretor, em Audiência Pública.

O Ministério das Cidades recomenda que os representantes do poder Legislativo participem desde o início do processo de elaboração do Plano Diretor, evitando alterações substanciais, radicalmente distintas da proposta construída pelo processo participativo. Os vereadores podem colaborar muito também para

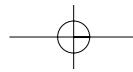
#### **O MINISTÉRIO DAS CIDADES RECOMENDA QUE OS REPRESENTANTES DO PODER LEGISLATIVO PARTICIPEM DESDE O INÍCIO DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR, EVITANDO ALTERAÇÕES SUBSTANCIAIS E RADICALMENTE DISTINTAS DA PROPOSTA CONSTRUÍDA PELO PROCESSO PARTICIPATIVO**

dar boa redação ao texto de lei. Esse cuidado é importante para facilitar a aplicação da lei e a implantação das medidas previstas no Plano Diretor, além de evitar pendências judiciais posteriores. Recomenda-se ainda que o Ministério Público, juízes e registradores dos cartórios existentes no município também participem, desde o início, do processo de elaborar o Plano Diretor.

Para elaborar o Plano Diretor, a Prefeitura deve definir uma equipe de coordenação, formada de técnicos de diversos setores da administração.

Se necessário, essa equipe poderá ser complementada com outros profissionais especialistas, ou consultores, a serem contratados. Em todos os casos, os contratos desses especialistas e consultores devem incluir cláusulas que prevejam a transferência eficaz de conhecimento e a efetiva capacitação da equipe local que participe da elaboração do Plano Diretor.

As equipes – e o número de profissionais especialistas contratados, bem como os saberes e competências profissionais exigidos deles – devem corresponder à capacidade da estrutura permanente do município ao qual caberá implementar cada Plano Diretor. É importante envolver entidades profissionais de assistência técnica, especialmente nos municípios onde haja programas públicos (como engenharia e arquitetura públicas, assistência judiciária e profissionais especializados na mobilização social, dentre outros) e convocá-las para o trabalho participativo de elaborar o Plano Diretor.



O trabalho começa pela equipe interna, em cada Prefeitura. O primeiro passo é organizar as informações já disponíveis na Prefeitura – legislação, estudos, dados, mapas, relação de interlocutores potenciais.

Ao mesmo tempo, deve começar também o trabalho de sensibilizar e mobilizar a sociedade civil – entidades, instituições, movimentos sociais e cidadãos em geral. O Plano Diretor é construção coletiva e atividade de participação.

Para que todos possam entender e interferir nos processos de decidir sobre os mecanismos e instrumentos de gestão e planejamento urbano, é necessário que a Prefeitura propicie espaços nos quais convivam todos os que trabalhem para elaborar o Plano Diretor; esses espaços são importantes para socializar informações e para a efetiva capacitação e participação dos cidadãos no processo decisório.

Também para que todos entendam e possam interferir no processo, é fundamental que o Plano Diretor seja construído em linguagem acessível e clara, da discussão à redação final. O Plano Diretor deve ser construído num processo realmente participativo, em discussão entre iguais e por decisões conscientes e esclarecidas. Deve ser um conjunto de regras simples, que todos entendam. Entender o Plano Diretor é condição essencial para saber defendê-lo e aplicá-lo.

Para que o processo de elaborar o Plano Diretor seja público e transparente é importante construir estratégias eficazes de comunicação pública, de amplo alcance. Rádio, televisão, jornais, internet, cartilhas, teatro, carro de som são meios muito úteis para mobilizar os cidadãos e divulgar as informações e propostas, na medida em que sejam sistematizadas nas diversas etapas e eventos. É indispensável usar também, nessa divulgação, as redes sociais estabelecidas na sociedade civil organizada – associação de moradores, entidades de

**O MOMENTO DE COMEÇAR A ELABORAR O PLANO DIRETOR PODE SER UM BOM MOMENTO PARA INSTALAR O CONSELHO DA CIDADE OU SEU EQUIVALENTE, QUE SE TORNARÁ O FÓRUM PERMANENTE PARA DISCUTIR A CIDADE, MOBILIZAR OS CIDADÃOS E FACILITAR A INTEGRAÇÃO DE POLÍTICAS**

classe, ONGs, entidades profissionais, sindicatos e instituições que tradicionalmente falam diretamente aos cidadãos, como a igreja, a rede escolar, dentre outras. A população deve saber onde encontrar documentos para consulta, em prédios da Prefeitura e em outros pontos da cidade. No caso de já haver redes e estruturas de orçamento participativo, é muito importante envolvê-las no processo de elaborar o Plano Diretor de cada cidade.

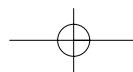
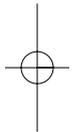
O momento de começar a elaborar o Plano Diretor pode ser bom momento para instalar o Conselho da Cidade ou equivalente, que se tornará fórum permanente para discutir a cidade, para mobilizar os cidadãos e para facilitar a integração de políticas.

**"Ler a cidade e o território":  
Leitura participativa**

*1ª etapa: leituras técnicas e comunitárias*

"Ler a cidade" é a primeira etapa de elaboração de um Plano Diretor. Nessa etapa, trata-se de identificar e entender a situação do município – a área urbana e a área rural, seus problemas, seus conflitos e suas potencialidades. A leitura da cidade começará por leituras técnicas e leituras comunitárias, independentes, mas realizadas no mesmo período. Diferente do processo tradicional de construir diagnósticos, a atividade de "Ler a cidade" não é leitura exclusiva de especialistas, e pressupõe olhares diversos sobre uma mesma realidade.

A leitura técnica ajuda a entender a cidade, pela comparação entre dados e informações



socioeconômicas, culturais, ambientais e de infra-estrutura disponíveis. Esse trabalho deve ser feito pela equipe técnica da Prefeitura e, se necessário, pode ser complementado com estudos contratados ou que envolvam universidades regionais ou outras instituições de ensino e pesquisa. Mais do que reunir dados globais e médias locais do município, a leitura técnica deve revelar a diversidade, as desigualdades entre a zona urbana e rural, ou entre bairros de uma cidade; deve reunir análises de problemas e tendências de desenvolvimento local e, sempre que possível, deve considerar o contexto regional de cada município; dentre outros.

A leitura da cidade constitui um processo de identificação e discussão dos principais problemas, conflitos e potencialidades, do ponto de vista dos diversos segmentos sociais. Deve contemplar as possíveis alternativas para a solução dos problemas detectados, procurando focar todo o território do município.

Nenhuma leitura é jamais exclusivamente técnica, ou é expressão, exclusivamente, das idéias de quem a elabore. Isso significa que até os problemas, os conflitos e as avaliações de potencialidades podem variar conforme os grupos sociais que os elaborem. A leitura participativa, portanto, é ocasião para que todos conheçam visões e modos de pensar diferentes dos seus. Desta forma, as leituras técnicas produzidas pelos profissionais da Prefeitura ou por consultores devem ser enriquecidas com as leituras comunitárias, feitas pela população, sob os pontos de vista dos diferentes segmentos socioeconômicos: empresários, profissionais, trabalhadores, movimentos populares, entre outros.

A leitura da cidade reúne registros de memória das pessoas e grupos sociais, aponta elementos da cultura e da vivência e, assim, permite que se construam releituras coletivas

dos conflitos, problemas e potencialidades.

Para alimentar e consolidar a leitura comunitária é importante que o público encontre as informações sistematizadas na leitura técnica, construídas em linguagem acessível à maioria; essas informações são importantes para orientar as discussões, no sentido de estabelecer uma compreensão geral do município. Dentre os aspectos que todos devem conhecer destacam-se, por exemplo, a distribuição dos equipamentos públicos e de infra-estrutura existentes na cidade; a relação entre terras disponíveis para habitação e possibilidade de acesso a elas (para diferentes faixas de renda); localização e caracterização das áreas mais importantes (ou mais ameaçadas) para preservação ambiental e cultural, dentre outros.

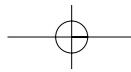
#### *Mapas do município*

Os mapas são importante recurso para facilitar a leitura da realidade local, porque ajudam a visualizar as informações reunidas nas leituras técnica e comunitária, e a localizá-las no território. Dentre os mapas temáticos básicos que se devem reunir, podem ser citados:

#### *A - Mapas temáticos sobre o território*

Para visualizar os fatores condicionantes e as potencialidades físico-ambientais (geomorfologia, clima, hidrografia, vegetação, solos, dentre outros). Deverão ser identificadas as áreas mais expressivas para a preservação ambiental, a começar pelas unidades de conservação ambiental, já estabelecidas pelo município, Estado e União, para atividades rurais do município e para proteção de mananciais.

Mapear riscos para ocupação urbana - Identificar as áreas de risco, de escorregamento, erosão, inundação, contaminação do subsolo ou outros fenômenos desse tipo, e as áreas



**O OBJETIVO FUNDAMENTAL DO PLANO DIRETOR É ESTABELECEER COMO A PROPRIEDAD E CUMPRIRÁ SUA FUNÇÃO SOCIAL, DE FORMA A GARANTIR O ACESSO À TERRA URBANIZADA E REGULARIZADA, RECONHECER A TODOS OS CIDADÃOS O DIREITO À MORADIA E AOS SERVIÇOS URBANOS**

degradadas que exijam ações especiais de recuperação.

Mapear áreas para preservação cultural - Indicar área e/ou elementos de interesse, para que sejam oficialmente protegidos pelo poder Público, em seus diferentes níveis de governo, se houver. Identificar áreas de preservação de patrimônio histórico e cultural, tombadas ou protegidas e as áreas de valor cultural ou simbólico para a comunidade.

Mapear a estrutura fundiária – indicar situação da propriedade da terra (regular e irregular), a distribuição e forma de uso da propriedade, como por exemplo, imóveis, lotes ou glebas vazios, especialmente os que já sejam servidos de infra-estrutura. Esse tema é importante para que se apliquem os instrumentos legais, e demandará esforço especial dos municípios; mesmo os municípios que já têm cadastros atualizados, na sua maioria ainda não reuniram todas as informações indispensáveis para encaminhar soluções.

Mapear a evolução histórica da cidade e do território – o núcleo inicial da cidade, seus marcos de origem, referências históricas e culturais, principais períodos e fatores que determinaram a forma de ocupação.

Mapear a inserção regional do município – especialmente em relação à circulação de pessoas, de mercadorias, de bens e serviços. Para alimentar e consolidar a leitura devem ser analisados e mapeados os vínculos entre municípios, sejam vizinhos ou não.

Mapear indicadores de mobilidade e circulação – indicar e mapear os deslocamentos da população, circulação viária, transportes na

cidade e na região; localizar áreas de maior incidência de acidentes de trânsito; quantificar frota de veículos, ônibus, automóveis, bicicletas, pólos geradores de tráfego, dentre outros.

*B - Mapas de caracterização e distribuição da população e seus movimentos*

- População por bairro e densidade;
- População por faixa etária e escolaridade;
- População por condições de emprego e de renda familiar;
- Crescimento ou evasão de população.

*C - Mapas de uso do solo*

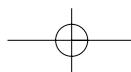
Mapa da ocupação atual do território – atividades e formas de uso e ocupação do solo já existentes, formais e informais, regulares ou não, vazios urbanos e zona rural, áreas habitacionais, indicando diferentes padrões existentes na cidade, áreas com edificações de maior altura, densidades habitacionais, morfologias.

*D - Mapas da infra-estrutura urbana*

- serviços e equipamentos e níveis de atendimento;
- redes de infra-estrutura (esgotamento sanitário, água, luz, telefone, drenagem, TV a cabo, infovias e outras);
- redes de equipamentos (educação, saúde, cultura, esporte e lazer, etc.);
- população atendida por rede de água, esgotos e drenagem.

*E - Mapas da atividade econômica do município*

- economias predominantes, inclusive as informais e sua importância local e regional;



**O ESTATUTO DA CIDADE OFERECE MAIS DE 30 INSTRUMENTOS PARA QUE O MUNICÍPIO TENHA CONTROLE EFETIVO SOBRE O SEU TERRITÓRIO. A GRANDE INOVAÇÃO É QUE, ALÉM DOS INSTRUMENTOS TRADICIONAIS DE PLANEJAMENTO URBANO DE NATUREZA NORMATIVA, O ESTATUTO APRESENTA UMA SÉRIE DE NOVOS INSTRUMENTOS PARA INDUZIR O DESENVOLVIMENTO E A INCLUSÃO TERRITORIAL DA POPULAÇÃO MARGINALIZADA E PARA FAZER A GESTÃO DEMOCRÁTICA DO MUNICÍPIO**

- atividades em expansão ou em retração, não só em termos de número de empregos e de empresas, mas de sua participação na composição da receita do município.

Dinâmica imobiliária. Analisar o mercado imobiliário, tendências em curso (áreas em retração, em expansão, entre outras) e novos produtos imobiliários.

Legislação. Levantar a legislação urbanística, leis de uso do solo, parcelamento, códigos de obras, posturas ambiental e patrimonial nos âmbitos municipal, estadual e federal, que incidem no município; analisar a atualidade dessa legislação (onde e se a legislação está ou não sendo aplicada; onde as formas de ocupação contrariam, têm contrariado ou podem vir facilmente a contrariar a legislação em vigor e por quê).

Estudos existentes. Levantar planos, estudos e projetos sobre o município, seus problemas, locais integrados, sociais, econômicos, demográficos, ambientais; potencialidades e vocação (por exemplo, estudos feitos em fóruns de desenvolvimento da Prefeitura ou outras instituições).

Confrontar as leituras técnica e comunitária. Sugerimos que essas leituras sejam sobrepostas; que se confrontem os dois modos de ler a cidade, para identificar informações e referências convergentes e divergentes. Essas leituras, depois de confrontadas, devem ser sintetizadas em textos e mapas, nos quais se identi-

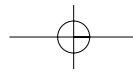
quem as principais tendências, problemas, conflitos e potenciais do município. Os mapas devem ser acessíveis e estarem disponíveis para todos os participantes da elaboração do Plano Diretor e municípios em geral.

Nesse ponto do trabalho, afloram alguns dos temas e conflitos mais importantes para a cidade; que podem ser, por exemplo, o direito à moradia versus a necessidade de conservação do meio ambiente, em área de proteção ambiental ocupada irregularmente; a tendência de verticalização, em núcleo histórico; a concentração de lotes vagos nas áreas centrais versus a expansão das periferias em áreas sem infra-estrutura ou ambientalmente frágeis; problemas de circulação versus problemas de congestionamento; ocupação de encostas ou de áreas inundáveis.

#### *2ª etapa: formular e pactuar propostas*

Nem todas as questões são igualmente relevantes em todos os momentos da história de uma cidade. A partir da fase de leitura, serão definidos os temas prioritários para o futuro da cidade e para a reorganização territorial do município. De nada adianta um Plano Diretor tratar de dezenas de aspectos da cidade e não ter capacidade para intervir sobre eles. Portanto, é importante trabalhar com perspectiva estratégica, selecionando temas e questões cruciais para a cidade e que, se enfrentadas rapidamente e com eficácia, podem redefinir o destino da cidade.

Para cada tema prioritário devem-se definir as estratégias e os instrumentos mais adequados, considerando-se as características e os objetivos da cidade, que estarão contidos no Plano Diretor. Essas estratégias e instrumentos são os caminhos e os meios para construir a cidade que se deseja, e devem ser discutidos e pactuados com todos os participantes do



processo, para assegurar as condições necessárias para transformar a realidade de cada município.

Alguns exemplos de temas prioritários:

Tema: Esvaziamento econômico e populacional do município.

Objetivo: Criar condições para gerar emprego e renda, e reverter o processo.

Estratégias: Definir e assegurar espaços nos quais se possam desenvolver atividades econômicas rurais e urbanas, geradoras de oportunidades de emprego e renda; simplificar a legislação; requalificar imóveis desocupados, para micro e pequenas empresas.

Tema: Moradia digna para todos.

Objetivo: Ampliar a oferta de novas moradias.

Estratégias: Fazer a regularização fundiária das áreas irregulares; delimitar áreas para habitação de interesse social (áreas de ZEIS); incentivar as cooperativas e a construção civil; prevenir a ocupação das áreas de risco.

Tema: Patrimônio ambiental e cultural ameaçado de degradação.

Objetivo: Proteger as áreas ameaçadas.

Estratégias: Delimitar as áreas a serem protegidas; rever a legislação; redirecionar as formas de ocupação que ameaçam o patrimônio, sendo o caso.

Tema: Riscos ambientais.

Objetivo: Reduzir riscos de escorregamentos, erosão, inundação e contaminação do subsolo.

Estratégias: Implantar o gerenciamento de riscos; planejar as intervenções de segurança e de recuperação de áreas degradadas; estabelecer gestão sustentável das águas pluviais urbanas; implantar o controle de

ocupação de áreas de risco.

Tema: Expansão ilimitada do município para as periferias.

Objetivo: Conter a expansão.

Estratégias: Otimizar a infra-estrutura instalada; induzir a ocupação dos vazios urbanos, suprimir a área de expansão urbana, coibir novos parcelamentos em áreas periféricas; requalificar as áreas degradadas.

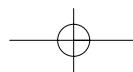
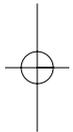
O Plano Diretor deve incluir diversos enfoques: devem-se considerar aspectos ambientais, culturais, turísticos, econômicos e sociais, de forma articulada, mesmo que esses temas não se apresentem, de início, como eixos estratégicos.

Os traços específicos de cada município devem ser tratados sempre como tema prioritário no Plano Diretor: se o município inclui peças importantes do patrimônio cultural ou ambiental; se é município turístico, industrial, rural; ou outros.

Se o município estiver na área de influência de algum grande projeto, os impactos da implementação desse projeto devem ser tratados como um dos temas centrais do Plano Diretor. Nesse caso, particularmente, é indispensável que os empreendedores públicos e privados envolvidos no projeto participem na discussão do Plano Diretor.

Universalizar o acesso ao saneamento ambiental, com as diretrizes para os sistemas de abastecimento de água, de drenagem, de esgotamento sanitário e dos resíduos sólidos, e explicitar o modelo de gestão, também são temas que devem ser tratados como fundamentais no Plano Diretor.

É recomendável que, ao final da etapa de formular e pactuar propostas para o Plano Diretor, os temas centrais, objetivos e estratégias sejam discutidos e decididos com os



diversos segmentos da sociedade e com todas as instituições envolvidas na elaboração do Plano Diretor. Esse momento é fundamental para avaliar e corrigir rumos e definir a linha básica do Plano Diretor.

### *3ª etapa: definir os instrumentos*

Os instrumentos são ferramentas que viabilizam as intenções expressas no Plano Diretor. Os objetivos e estratégias devem estar estreitamente articulados com instrumentos de planejamento e de política urbana.

O Estatuto da Cidade oferece mais de 30 instrumentos para que o município tenha controle efetivo sobre o seu território. A grande inovação é que, além dos instrumentos tradicionais de planejamento urbano de natureza normativa, o Estatuto apresenta uma série de novos instrumentos para induzir o desenvolvimento e a inclusão territorial da população marginalizada e para fazer a gestão democrática do município.

Os instrumentos para regular o desenvolvimento urbano podem, se bem aplicados, simultaneamente controlar o uso do solo, influenciar o mercado de terras, arrecadar e redistribuir oportunidades e recursos.

A legislação urbanística, particularmente as leis de parcelamento do solo e de uso e ocupação do solo, devem ser revistas e incorporadas ao Plano Diretor.

O Estatuto da Cidade (art. 40) estabelece ainda que os instrumentos de política econômica, tributária e financeira dos municípios devem adequar-se aos objetivos do planejamento territorial. Isto significa que deve haver coerência entre o modo de aplicar tributos (como IPTU, ISS e, inclusive, a Lei Orçamentária) e o Plano Diretor do município.

As propostas de investimentos, inseridas no Plano Diretor, devem orientar as prioridades de

governo definidas no Programa Plurianual (PPA) do município, nas diretrizes orçamentárias e nos orçamentos anuais, que serão elaborados depois de o Plano Diretor estar aprovado.

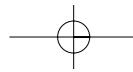
É importante observar quais instrumentos são adequados à realidade municipal; e se colaboram para que a cidade atinja os objetivos e encaminhe com sucesso as estratégias definidas no Plano Diretor.

O cap. IV do Estatuto da Cidade, que trata da gestão democrática, oferece os instrumentos para que o município implante o processo de planejamento participativo; aí se propõe que se abram canais de participação direta e representativa, como as conferências e os conselhos.

As conferências são espaços coletivos de amadurecimento político, pela participação de diferentes segmentos e pela explicitação das diversas idéias de construção de uma cidade. Realizadas sobre assuntos de interesse do município, as conferências devem aglutinar idéias e propostas; e quando couber, devem ter representantes das esferas estadual e federal de governo, especialmente em conferências em que se discutam matérias de competências concorrentes (por exemplo, relacionadas ao patrimônio cultural e ambiental). As conferências são importantes para enriquecer o debate e para que todos os segmentos envolvam-se e comprometam-se também na implementação, no controle e na fiscalização do Plano Diretor. Nas conferências, elegem-se os delegados que formarão os conselhos.

Os conselhos municipais são órgãos colegiados, dos quais participam representantes do poder público e da sociedade civil, que acompanham, controlam e fiscalizam a implementação do planejamento territorial.

Além das conferências, as audiências públicas também são requisito obrigatório no processo de discussão para a aprovação do



**OS CONSELHOS MUNICIPAIS SÃO ÓRGÃOS COLEGIADOS, DOS QUAIS PARTICIPAM REPRESENTANTES DO PODER PÚBLICO E DA SOCIEDADE CIVIL, QUE ACOMPANHAM, CONTROLAM E FISCALIZAM A IMPLEMENTAÇÃO DO PLANEJAMENTO TERRITORIAL. ALÉM DAS CONFERÊNCIAS, AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS TAMBÉM SÃO REQUISITOS OBRIGATÓRIOS NO PROCESSO DE DISCUSSÃO PARA A APROVAÇÃO DO PLANO DIRETOR NA CÂMARA MUNICIPAL**

Plano Diretor na Câmara Municipal, sendo condição para validação da lei municipal que institui o Plano Diretor. Em alguns municípios, a Lei Orgânica Municipal determina a quantidade de audiências, que deve variar de acordo com a população e com a proposta de participação popular de cada município.

Cabe à Prefeitura dar ampla divulgação e facilitar o acesso aos documentos e informações produzidos durante todo o processo participativo de elaboração do Plano Diretor. Essa divulgação e a possibilidade de conhecer documentos e informações são indispensáveis para que parcela significativa da população participe efetivamente nos debates, até a aprovação final do Plano Diretor.

*4ª etapa: o sistema de gestão e planejamento do município*

A lei do Plano Diretor deve estabelecer a estrutura e o processo participativo de planejamento para implementar e monitorar o Plano Diretor. O monitoramento compreende avaliações, atualizações e ajustes sistemáticos, que devem estar definidos na lei. O Plano Diretor deve definir também as instâncias de discussão e decisão do monitoramento, como os conselhos, sua composição e suas atribuições.

A forma como o sistema de gestão e de planejamento será implementado e monitorado, para garantir o controle social, dependerá da montagem acordada no pacto de

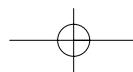
elaboração do Plano Diretor e deverá ser coerente com a capacidade de gestão do município. Por exemplo, através do Conselho da Cidade, no Sistema de Gestão e Planejamento do Município, ou estruturas semelhantes.

A conclusão do Plano Diretor não encerra o processo de planejamento. Ajustes podem e devem ser feitos. É recomendável que o próprio Plano Diretor determine os meios e a sistemática para revisá-lo. Conforme o Estatuto da Cidade, a lei que institui o Plano Diretor deverá ser revista pelo menos a cada 10 anos. A revisão e os ajustes deverão ser discutidos e acordados de forma integrada com os demais fóruns de discussão atuantes no município, consolidados em conferências municipais e articulados com as demais ações implementadas pelos diferentes níveis de governo.

#### **SISTEMÁTICA 2005**

Para a sistemática 2005, após discussão com o Comitê de Planejamento Territorial do Conselho Nacional das Cidades, está sendo formulada uma proposta de agrupamento do conjunto de critérios de 2004 em quatro focos gerais de priorização:

- implementação do Estatuto da Cidade e seus critérios de obrigatoriedade de elaboração ou revisão de Planos Diretores;
- estímulo às práticas de Gestão Democrática e Participativa, com a demonstração da existência e funcionamento efetivo de Conselhos da Cidade ou similares como mecanismos permanentes de participação e democratização da gestão;
- combate à exclusão, com o apoio a municípios com altas taxas de crescimento populacional e proporção de domicílios em condições de precariedade, irregularidade e/ou incidência de situações de risco, deslizeamento de encostas;



- integração das Políticas Públicas, com o apoio a municípios alvo de programas prioritários das políticas governamentais com impactos no desenvolvimento urbano: Programa do Arco do Desmatamento, Projeto Orla de gerenciamento costeiro (MMA); Plano de Ordenamento da Área de Influência da BR-163 (Interministerial); Faixa de Fronteira e Mesorregiões prioritárias (MIN); Ação Metropolitana (Mcidades); Apoio a populações tradicionais (quilombolas e indígenas) e ribeirinhas; Unidades de Conservação Federais – Lei 9.985/2000, PROBIO e Áreas de Preservação do Patrimônio Cultural no âmbito federal.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Retomando o mote da obrigatoriedade legal de elaboração/atualização de PD's, abrangendo cerca de 2.308 municípios em todo o território nacional, sendo 1.700 até outubro/2006, duas considerações finais se colocam no desafio da requalificação deste instrumento na lógica de uma outra política de planejamento e ordenamento territorial.

A primeira diz respeito à disputa de orientações metodológicas e de interesses no processo de elaboração/revisão dos planos e seus resultados. Especialmente, o desafio desses processos em formarem arenas democráticas e representativas das forças sociais, políticas e econômicas, que possibilitem a negociação e pactuação de projetos de cidade e de desenvolvimento urbano, respeitando as peculiaridades regionais e locais. A tradição tecnocrática hegemônica na condução conceitual e metodológica dos planos, os modelos consultivos e seletivos de participação, e o mercado de venda de pacotes de Planos por empresas "especializadas" são fatores fortemente presentes nesta disputa e constrangedores destas arenas.

### OS RESULTADOS VÃO DEPENDER DA MOBILIZAÇÃO E CORRELAÇÃO DE FORÇAS LOCAIS EM CADA UM DOS MUNICÍPIOS. PARTICULARMENTE, DA MOBILIZAÇÃO E PRESENÇA DOS MOVIMENTOS E ATORES QUE OPERAM A REFORMA URBANA NA PERSPECTIVA DA LUTA POR CIDADES MAIS JUSTAS E INCLUDENTES

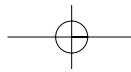
No entanto, os resultados vão depender da mobilização e correlação de forças locais, em cada um dos municípios. Particularmente, da mobilização e presença dos movimentos e atores que operam a plataforma da reforma urbana na perspectiva da luta por cidades mais justas e includentes.

Nesse sentido, um passo significativo foi dado com a aprovação pelo Conselho Nacional das Cidades da proposta de uma Campanha Nacional de Sensibilização e Mobilização para a elaboração de Planos Diretores Participativos em 2005, considerado o ano estratégico do tema.

O projeto de mobilização proposto nessa campanha – de formação de comitês estaduais e municipais descentralizados, – potencializa a ação dos atores no cenário do território e o alcance da nova política proposta.

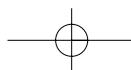
A segunda consideração resgata para o debate a imprescindível e complexa tarefa de articulação do repertório de instrumentos de incidência no planejamento e ordenamento territorial e ambiental. Além do Plano Diretor, há um conjunto desses instrumentos dos quais se destacam o Zoneamento Ecológico Econômico, a Agenda 21, os Planos de Recursos Hídricos e de Bacias Hidrográficas, na perspectiva mais ambientalista, embora não exclusivamente; os Planos de Desenvolvimento Regional, na perspectiva mais econômica, embora não exclusivamente; e os Planos Plurianuais Municipais (em geral combinados com as Leis Orçamentárias Anuais) na ótica mais administrativa orçamentária local.

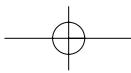
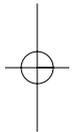
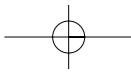
A tônica da formulação e implementação

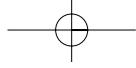


desses instrumentos não escapa à lógica setorial compartimentada da administração e das políticas públicas no âmbito federal, estadual e municipal, que conspiram contra qualquer possibilidade de ação integrada. Como essa lógica é estrutural na formação do Estado Brasileiro, a sua superação é tarefa complexa, permanentemente recolocada a cada nova conjuntura, em todos níveis de poder. Mas entende-se que a pulsão conjugada de três áreas de políticas públicas – o ímpeto de planejamento urbano e territorial retomado em novos moldes com o Estatuto da Cidade e a criação do Ministério das Cidades no governo Lula, associado à consolidação

da ótica transversal da política ambiental, e aos movimentos concretos de rearticulação econômica e territorial apropriados pela Política de Desenvolvimento Regional – colocam, na ordem do dia e na Agenda do Governo Federal, a premência de um Plano de Ordenamento Territorial para o país previsto desde a Constituição Federal de 1988, orientador dos Planos diretores locais.

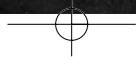
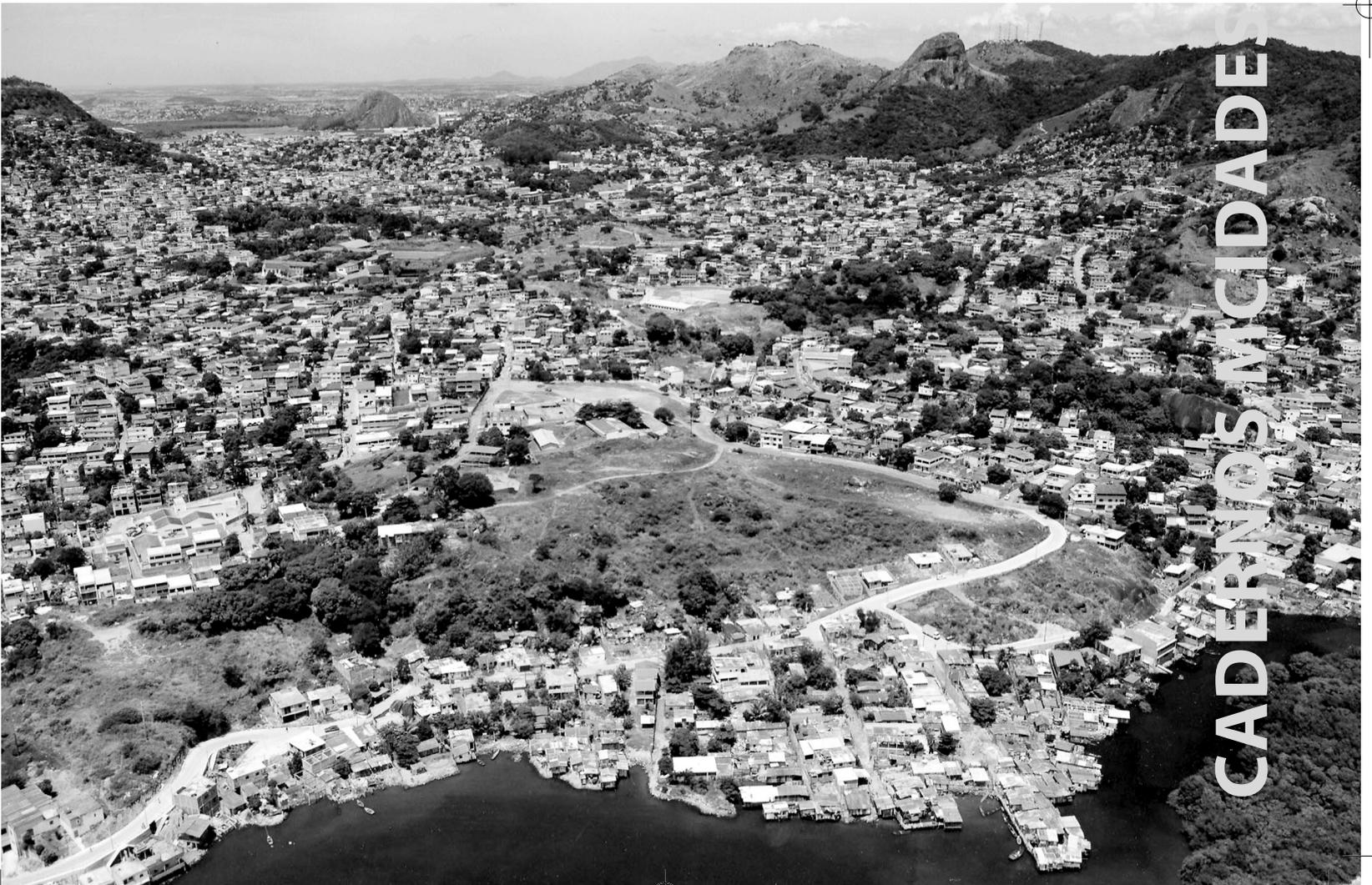


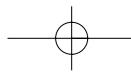
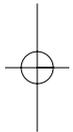
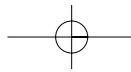


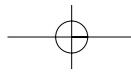


# **Princípios, bases e desafios de uma política nacional de apoio à regularização fundiária sustentável**

CADERNOS DE CIDADES PROGRAMAS URBANOS







## INTRODUÇÃO

O modelo de desenvolvimento sócio-econômico que comandou a urbanização acelerada no Brasil produziu cidades fortemente marcadas pela presença das chamadas "periferias". Dezenas de milhões de brasileiros não têm tido acesso ao solo urbano e à moradia senão através de processos e mecanismos informais – e freqüentemente ilegais –, auto-construindo um habitat precário, vulnerável e inseguro em favelas, loteamentos e conjuntos habitacionais irregulares, loteamentos clandestinos, cortiços, casas de frente e fundo, bem como nas ocupações de áreas públicas, encostas, áreas de preservação, beiras de reservatórios e rios. Todo esse processo foi o resultado de séculos de dominação e apropriação privada das terras/áreas públicas, decorrendo daí um aparato jurídico-institucional, econômico, social e ideológico que definiu a propriedade da terra como um valor fundamental de controle das classes dominantes.

A história da apropriação da classe dominante que se apresenta de forma distinta nas diferentes regiões do país, porém não menos excludente e concentradora, resulta nas atuais cidades, sejam pequenas, médias ou grandes, com serviços urbanos precários e concentrados, a maioria de habitações precárias e em áreas irregulares, alto custo da terra, dentre outras características de irregularidade. Destaque-se que o processo de urbanização acelerado, a partir da década de 1960, apenas acentua "o lugar dos pobres" nas cidades e a eles destinam as piores condições na estrutura urbana existente ou em construção.

A combinação entre mercados de terras especulativos, sistemas políticos clientelistas, práticas elitistas de planejamento urbano e regimes jurídicos excludentes, que afirmam os direitos individuais de propriedade sobre o

**A PARTICIPAÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS, OS NOVOS GOVERNOS MUNICIPAIS, AS ENTIDADES NÃO GOVERNAMENTAIS E UM CRESCENTE NÚMERO DE PROFISSIONAIS PREOCUPADOS COM A QUESTÃO URBANA PRODUZIRAM MOBILIZAÇÕES EM TORNO DE LUTAS URBANAS, A PARTIR DA DÉCADA DE 70, ESPECIALMENTE RELATIVAS À MORADIA E AO TRANSPORTE, ALÉM DE INICIATIVAS IMPORTANTES E INOVADORAS DE GOVERNOS MUNICIPAIS**

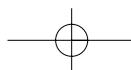
princípio constitucional da função sócio-ambiental da propriedade e da cidade, faz com que o processo de desenvolvimento urbano informal não seja a exceção, mas sim a regra de produção social do espaço urbano no Brasil.

A partir da década de 1970 a participação dos movimentos sociais urbanos, os novos governos municipais, as entidades não governamentais e um crescente número de profissionais preocupados com a "questão urbana" produziram mobilizações em torno de lutas urbanas, especialmente, relativas à moradia e ao transporte, além de iniciativas importantes e inovadoras de governos municipais.

Neste contexto, a Constituição Federal de 1988 consignou um capítulo sobre a política urbana e o Estatuto da Cidade – lei Federal nº 10.257/01 e a MP 2.220/01 estabelecendo instrumentos jurídicos e urbanísticos fundamentais para reduzir o quadro caótico de exclusão social urbana vigente no país.

Essas constatações iniciais são confirmadas por dados do IBGE/MUNIC (2000), sobre a precariedade e a ilegalidade das nossas cidades. As favelas estão presentes em 80% das cidades médias entre 100 e 500 mil habitantes, e em 45% daquelas entre 20 e 100 mil habitantes. Os assentamentos irregulares ou ilegais estão presentes até em pequenas cidades – 36% das cidades com menos de 20 mil habitantes têm loteamentos irregulares e 20% delas têm favelas.

Trata-se de fenômeno estruturante da



ordem urbana brasileira, e como tal tem que ser enfrentado, já que, em suas formas variadas, tal processo de acesso informal ao solo e à moradia tem aumentado a cada dia nas cidades grandes, médias e também nas cidades pequenas. De fato, apesar da forte ligação que se estabelece entre o fenômeno do desenvolvimento urbano informal e as grandes cidades (mais de 97% das cidades com mais de 500 mil habitantes têm favelas), a precariedade e ilegalidade da maior parte do território estão hoje presentes em cidades de todos os tamanhos e em todas as regiões do país.

Há ainda que se destacar que embora com avanços importantes, a realidade fundiária apresenta características extremamente preocupantes, que exigem ações integradas e que contemplem iniciativas de natureza jurídica, institucional, legislativa e sobretudo de programas integrados que promovam com agilidade o acesso à terra das populações de baixa renda, não só para regularização das áreas ocupadas, como também a oferta de áreas livres urbanizadas.

### **RETRATO DA IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA NO BRASIL**

Nas duas últimas décadas, e mais especialmente nos últimos anos, programas de regularização de assentamentos informais vêm sendo gradualmente formulados e implementados por governos estaduais e locais no Brasil. A breve análise de algumas dessas experiências permite realizar um breve diagnóstico, apresentado a seguir, da regularização e da irregularidade fundiária no país.

#### **Avanço do processo de favelização**

O processo de produção informal do espaço urbano está avançando de maneira signifi-

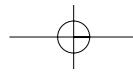
cativa. Áreas já ocupadas estão se adensando e novas ocupações têm surgido, cada vez mais, em áreas de preservação ambiental, áreas de proteção de mananciais, áreas públicas e áreas de risco. A urbanização da pobreza tem tido todo tipo de implicações nefastas – sócio-ambientais, jurídicas, econômicas, políticas e culturais – não só para os ocupantes dos assentamentos, mas para as cidades como um todo.

#### **Incremento da "indústria da informalidade"**

Fomentada pela ação e pela omissão do Poder Público, bem como pela combinação entre liberdade urbanística e a formação de redes sociais nos assentamentos informais, a dinâmica de preços nos mercados informais tem chegado a níveis absurdos – em 2003 uma palafita de 6m<sup>2</sup> no Recife custava US\$1.300! – sendo que as variações dos preços no mercado informal refletem a diversidade de processos de acesso informal ao solo e à moradia nas cidades, verificada não somente entre assentamentos diferentes, mas também dentro de cada assentamento.

#### **Tolerância 100%**

Em que pesem suas implicações, os processos de desenvolvimento urbano informal têm sido cada vez mais tolerados pelo Poder Público, seja por omissão ou por ações ambíguas, sem que haja uma compreensão de que, em última análise, tal tolerância gera direitos. Tem havido uma aceitação crescente de que as áreas consolidadas devam ser urbanizadas (com serviços, equipamentos e infra-estrutura), mas há pouca informação acerca dos altíssimos custos, absolutos e relativos das obras de urbanização. A mera promessa da urbanização das áreas tem elevados os preços no mercado informal de maneira impressionante. Há um processo generalizado de



deterioração das áreas já urbanizadas, dada a combinação entre a precariedade dos materiais e técnicas utilizados nas obras com a maior pressão sobre a infra-estrutura decorrente do adensamento de tais áreas, com o que a infra-estrutura logo se torna obsoleta. Além disso, as áreas urbanizadas não têm sido devidamente incorporadas ao sistema fiscal dos municípios. Em todas as regiões, a irresponsabilidade fiscal tem sido agravada pela irresponsabilidade territorial das administrações locais.

### **Poucas gotas no oceano da informalidade**

A maioria da população que vive informalmente se encontra a descoberto de qualquer forma de intervenção pública. Isso decorre da relativa insuficiência dos programas de regularização face à diversidade de situações existentes. Além disso, os programas de regularização efetivamente empreendidos têm sido formulados sem que exista uma devida compreensão das causas do fenômeno de desenvolvimento informal, com o que com muita frequência, produzem efeitos perversos e acabam por contribuir para o processo de segregação sócio-espacial.

### **Políticas isoladas**

As intervenções do Poder Público através de programas de regularização têm se dado de maneira isolada, setorial, sem que haja a devida integração entre tais programas e o contexto mais amplo das políticas urbanas de planejamento e gestão territorial, produção habitacional de interesse social e oferta de terra urbanizada para população de baixa renda, reabilitação de centros urbanos, ocupação de vazios urbanos, captura de mais-valias urbanísticas e modernização do cadastro fiscal. Além disso, programas de regularização têm se limi-

**FOMENTADA PELA AÇÃO E PELA OMISSÃO DO PODER PÚBLICO, BEM COMO PELA COMBINAÇÃO ENTRE LIBERDADE URBANÍSTICA E A FORMAÇÃO DE REDES SOCIAIS NOS ASSENTAMENTOS INFORMAIS, A DINÂMICA DE PREÇOS NOS MERCADOS INFORMAIS TEM CHEGADO A NÍVEIS ABSURDOS – EM 2003 UMA PALAFITA DE 6M<sup>2</sup> NO RECIFE CUSTAVA US\$1.300**

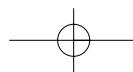
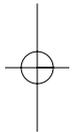
tado a regularizar áreas e lotes, raramente se estendendo também para propor a regularização de construções, negócios informais, prédios e áreas nos centros urbanos, bem como de ocupações para fins urbanos em áreas rurais.

### **Dissociação entre urbanização e legalização**

Na maioria dos programas de regularização, a ênfase maior dada à urbanização das áreas tem sido dissociada não apenas de programas de melhoria habitacional (que ficam a cargo de processos de autoconstrução individuais e/ou coletivos) e de programas socio econômicos que busquem a plena integração das comunidades, mas também das políticas de legalização das áreas e lotes. As dimensões de urbanização e legalização têm sido pensadas como se fossem processos separados, ou, com muita frequência, como se a legalização fosse um resultado automático da urbanização. Como consequência, os poucos programas que chegam ao estágio da legalização têm tido que criar soluções jurídico-políticas que com frequência não refletem a ordem urbanística.

### **Os problemas da fragmentação**

Em todos os níveis – do central ao local – programas de regularização são marcados por problemas estruturais de fragmentação e disputas de poder institucional – dentro do programa, entre secretarias e/ou ministérios, entre níveis governamentais –, o que faz com que os recursos existentes sejam mal despen-



didados e não cheguem devidamente aos beneficiários. Os programas também têm sofrido com a falta de continuidade devido sobretudo a mudanças das conjunturas políticas locais.

#### **Falta de recursos financeiros**

Os programas de regularização não têm sido acompanhados de fontes de recursos adequadas, já que as previsões orçamentárias são incompatíveis com os objetivos propostos, não havendo fundos específicos para os programas. Além disso, os recursos do planejamento urbano não têm sido devidamente aproveitados para esse fim, e os recursos de agências internacionais têm sido dispersos, sendo que não tem havido uma avaliação sistemática de tais programas.

#### **A falácia da participação popular**

A qualidade política dos programas varia enormemente, mas de modo geral os processos de participação popular na formulação e implementação dos programas têm sido pouco significativos, processo esse agravado pela criação artificial de formas de participação como resultado sobretudo de exigências de agências financiadoras nacionais e/ou internacionais.

#### **A escolha dos instrumentos jurídicos de legalização**

Tem havido pouca reflexão acerca dos instrumentos jurídicos a serem utilizados para a promoção da legalização dos lotes. A ênfase dada a títulos de propriedade individual plena tem ignorado a necessidade de soluções jurídicas coletivas para problemas coletivos. Quando os instrumentos coletivos são usados, isso não tem sido feito de maneira compatibilizada com a ordem urbanística e com uma maior consideração das implicações jurídicas dos instrumentos adotados. As possibilidades

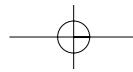
jurídicas não têm sido exploradas, e tem havido pouca criatividade. Além disso, não tem sido feito um esforço de validação de novos instrumentos pelas agências de crédito e financiamento e pela sociedade em geral.

#### **Importância da titulação**

Devido aos problemas com a legalização, poucos programas chegaram a esse estágio, e um número ainda menor chegou ao registro das áreas e dos lotes. Talvez por isso esteja tomando força uma interpretação de que títulos não seriam importantes, bastando a percepção de segurança da posse para os ocupantes. Embora seja verdade que tal percepção é o fator principal para que as pessoas comecem a investir na consolidação de suas casas, do ponto de vista dos ocupantes, a titulação é importante por uma série de razões: segurança jurídica, conflitos domésticos, separação conjugal, herança, problemas com vizinhos, acesso a endereço e a formas de crédito etc. E, também, do ponto de vista dos interesses da cidade, já que a titulação pode contribuir para uma certa estabilização dos mercados imobiliários e para possibilitar formas de intervenção mais articuladas e racionais. Entretanto, ainda há uma resistência à titulação por parte do Poder Judiciário, do Ministério Público e de parte da opinião pública.

#### **Compatibilizando escala, padrões e direitos**

Talvez o maior problema dos programas de regularização seja a dificuldade de conciliar a escala das intervenções com os padrões técnicos (urbanísticos e ambientais) exigidos dos assentamentos e com os direitos a serem reconhecidos. Esses três fatores têm que ser pensados conjuntamente para a sustentabilidade dos programas e para que os mesmos



**A QUALIDADE POLÍTICA DOS PROGRAMAS VARIA ENORMEMENTE, MAS DE MODO GERAL OS PROCESSOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DOS PROGRAMAS TÊM SIDO POUCO SIGNIFICATIVOS. PROCESSO ESSE AGRAVADO PELA CRIAÇÃO ARTIFICIAL DE FORMAS DE PARTICIPAÇÃO COMO RESULTADO, SOBRETUDO, DE EXIGÊNCIAS DE AGÊNCIAS FINANCIADORAS NACIONAIS E INTERNACIONAIS**

tenham um impacto significativo na realidade. Os programas mais consistentes não têm impacto significativo em face da escala do problema; já os programas de mais larga escala com frequência têm comprometido os padrões técnicos. Conforme dito acima, soluções jurídicas individuais para problemas coletivos também limitam o alcance dos programas. A diversidade de formas urbanísticas não tem se refletido em uma diversidade de normas jurídicas.

### **O "day after" dos programas de regularização**

Uma vez urbanizadas as áreas/legalizados os assentamentos, o Poder Público não tem mantido uma presença nas áreas, que logo começam a sofrer um processo de deterioração. Os programas de regularização não têm levado a proposta de integração urbana, social e cultural. Assim, as áreas antes informais e suas comunidades continuam estigmatizadas.

### **Entre liberdades individuais e funções públicas**

Preocupados em garantir que os beneficiários da intervenção pública sejam efetivamente os ocupantes das áreas informais, os programas de regularização não têm encontrado um equilíbrio entre o respeito aos direitos e liberdades individuais dos ocupantes e a função pública dos programas (o reconhecimento dos direitos de moradia social e,

sobretudo, a disponibilização de áreas urbanas servidas para esse fim). Com frequência, as soluções jurídicas adotadas pretendem engessar os processos de mobilidade – compra/venda/aluguel – em um esforço inútil, que somente gera mais informalidade.

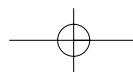
### **Novas tecnologias e sistemas de informação**

Programas de regularização têm utilizado pouco as possibilidades das novas tecnologias e sistemas de informação que, por sua vez, além de altos custos encontram obstáculos na falta de capacitação dos governos locais.

Em suma, os objetivos dos programas de regularização – promoção de segurança jurídica e integração sócio-espacial – não têm sido traduzidos em instrumentos, mecanismos e processos adequados, com o que a experiência brasileira, até agora, tem sido bastante limitada.

Embora não se reduza de forma alguma aos grupos sociais mais pobres, a produção informal do habitat entre tais grupos precisa ser urgentemente enfrentada, dadas as graves consequências sócio-econômicas, urbanísticas, ambientais e políticas do fenômeno não apenas para os moradores dos assentamentos informais, mas também para as cidades e para a população urbana como um todo. É certo que, desde meados da década de 1980, alguns poucos municípios têm tentado enfrentar tal problema através de programas de regularização dos assentamentos informais mas, em que pesem avanços importantes aqui e ali, no todo, tais programas ainda são a exceção do quadro dos municípios brasileiros nos quais a questão está presente.

Do ponto de vista do Governo Federal, até 2002, a despeito da existência de alguns programas de apoio e algumas poucas linhas de financiamento para os Municípios, inexistia no



âmbito federal uma política integrada e compreensiva acerca da questão. Reconhecendo a dimensão, a gravidade e as implicações do processo de desenvolvimento urbano informal, em 2003, o Governo Federal, através do Ministério das Cidades formulou, pela primeira vez, uma Política Nacional sobre a questão, de forma a orientar os programas específicos, em todas as esferas governamentais, que visam à regularização dos assentamentos informais já consolidados em áreas urbanas.

A seguir, a Política Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável é apresentada, discutindo sua natureza, seus pressupostos e seus objetivos gerais e específicos, bem como as bases do Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável que a expressa, notadamente as estratégias de apoio jurídico, financeiro, urbanístico e administrativo-institucional que compõem o Programa. Propõe-se, ainda, uma discussão crítica acerca das principais ações de mobilização, articulação e intervenção que foram empreendidas no âmbito do Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável em 2003 e 2004, indicando os principais desafios de várias ordens existentes ao avanço da ação governamental. Atenção especial será dada à discussão específica acerca da regularização fundiária de assentamentos informais consolidados em terras de domínio da União.

### **PRINCÍPIOS DA POLÍTICA NACIONAL DE APOIO À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL**

Até 2002, existiam alguns poucos programas federais direta ou indiretamente relacionados com a questão dos assentamentos informais, como o Programa Habitar Brasil – BID e o Promoradia/FGTS<sup>6</sup>. Porém, inexistia uma política nacional que os articulasse e que

expressasse os objetivos da intervenção do Governo Federal. Nesse contexto, o Midades, através da Secretaria Nacional de Programas Urbanos – SNPU, propôs e discutiu, em todo país e, pioneiramente, os termos de uma Política Nacional de Apoio à Regularização Fundiária.

#### *Natureza da Política Nacional*

De imediato, deve-se dizer que qualquer iniciativa do Governo Federal tinha necessariamente que levar em conta a distribuição de competências jurídico-políticas estabelecidas pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade sobre a questão do controle do uso do solo em geral e da regularização fundiária em particular, visando formular uma política nacional que fosse condizente com a ordem jurídica em vigor e com os processos sócio-políticos historicamente construídos no Brasil.

Nesse contexto, o Governo Federal reconheceu o papel central dos Municípios e, em menor escala, dos Estados, no enfrentamento dos problemas decorrentes dos processos de desenvolvimento informal do solo urbano e na formulação e implementação dos programas de regularização fundiária dos assentamentos informais consolidados em áreas urbanas.

Como se sabe, o problema do desenvolvimento urbano informal é de grande escala, o que requer uma intervenção ampla do Poder Público. Nesse sentido, a ação do Governo Federal tem como característica *apoiar, complementar e/ou suplementar a*

<sup>6</sup>Ver Caderno da Política Nacional de Habitação – Secretaria Nacional de Habitação, Ministério das Cidades.

ação dos governos municipais e estaduais, intervindo de forma mais direta – mas sempre em parceria com os Municípios e com os Estados – apenas nos casos em que os assentamentos informais consolidados a serem regularizados estejam situados em terras de domínio da União ou de órgãos do governo federal, especialmente os que se enquadrem nos critérios da Medida Provisória nº 2.220/2001 (Concessão Especial de Uso para Fins de Moradia).

Em que pesem os limites da ação do Governo Federal, seu papel é da maior importância, especialmente porque, dadas a extensão e as implicações do problema do desenvolvimento urbano informal, faz-se necessária uma ampla frente integrada de ações intra e intergovernamental, além das diversas formas de parcerias entre o estado e a sociedade civil, para o enfrentamento do problema, sendo que as melhores condições de promover e liderar a formação dessa frente encontram-se no Governo Federal.

*Pressupostos da Política Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável*

Além disso, deve-se salientar que o Governo Federal entendeu que programas de regularização formulados em qualquer nível governamental têm uma natureza intrinsecamente curativa, remedial, devendo sempre, para terem sentido e serem *sustentáveis*, ser implementados em um contexto amplo de políticas públicas, urbanas e habitacionais, em todas as esferas governamentais, para intervenção no mercado imobiliário e controle efetivo dos processos de acesso ao solo urbano, visando assim quebrar o ciclo perverso que tem historicamente produzido a informalidade urbana e prevenir a continuada produção ilegal das cidades.

**EMBORA NÃO SE REDUZA DE FORMA ALGUMA AOS GRUPOS SOCIAIS MAIS POBRES, A PRODUÇÃO INFORMAL DO HABITAT ENTRE TAIS GRUPOS PRECISA SER URGENTEMENTE ENFRENTADA, DADAS AS GRAVES CONSEQÜÊNCIAS SÓCIO-ECONÔMICAS, URBANÍSTICAS, AMBIENTAIS E POLÍTICAS DO FENÔMENO NÃO APENAS PARA OS MORADORES DOS ASSENTAMENTOS INFORMAIS, MAS TAMBÉM PARA AS CIDADES E PARA A POPULAÇÃO URBANA COMO UM TODO.**

Nesse sentido, programas de regularização devem ser necessariamente combinados com:

- planejamento urbano includente e gestão democrática dos instrumentos, mecanismos e processos de uso e ocupação do solo urbano, nos termos do Estatuto da Cidade, de forma a induzir a ocupação de vazios urbanos, a reabilitação de centros urbanos e a plena materialização da função sócio-ambiental da propriedade urbana, especialmente pela consideração da questão da regularização fundiária como um dos eixos centrais quando da formulação dos Planos Diretores Municipais;
- produção de novas opções de moradia social e de lotes urbanizados para os grupos de menor renda pelo Poder Público em todas as esferas governamentais;
- abertura de novas linhas de crédito oficial e financiamento habitacional especialmente para a população entre 0 e 3 salários mínimos;
- utilização de políticas fiscais e extrafiscais redistributivas e de mecanismos de captura das mais-valias urbanísticas pelo Poder Público, sempre nos termos do Estatuto da Cidade; e
- criação de mecanismos e processos de diversas ordens para atrair o setor imobiliário formal para a produção regular de lotes urbanizados (e mesmo com edificações) para a população de baixa renda, em lugares adequados, preços acessíveis e em quantidades suficientes.

Contudo, não há mais como ignorar a magnitude do problema já consolidado dos assentamentos informais e a urgência de enfrentá-lo. Nesse contexto, o Ministério das Cidades coordenou ao longo de 2003 um amplo processo de discussão das bases de uma "Política Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável", partindo dos seguintes pressupostos:

- O reconhecimento do direito à moradia e à segurança da posse como direitos humanos fundamentais, de acordo com a Constituição Brasileira de 1988 e nos termos da Campanha Global da ONU pela Segurança da Posse executada pelo Programa de Assentamentos Humanos UN-Habitat;
- o acesso à terra urbana como efeito jurídico do princípio constitucional da função socioambiental da propriedade (tanto privada quanto pública) e da cidade;
- a supremacia do Direito Público sobre o Direito Privado na regulação da ordem urbanística e na interpretação e aplicação do Estatuto da Cidade;
- a compreensão da natureza curativa dos programas de regularização, que devem ser implementados em um contexto amplo de políticas públicas em todas as esferas governamentais;
- a necessidade de conciliação entre a regularização urbanística e ambiental com a regularização jurídica e patrimonial; e
- a necessidade de contribuir para a renovação dos processos de mobilização social em torno da discussão acerca do desenvolvimento urbano informal, especialmente pelo reconhecimento da participação popular efetiva das comunidades diretamente envolvidas em todas as etapas dos processos de regularização.

Além disso, cabe destacar que, nos termos do marco jurídico lançado pela Constituição

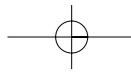
Federal de 1988 e consolidado pelo Estatuto da Cidade e pela Medida Provisória nº 2.220/2001, existem hoje no Brasil duas situações distintas quanto aos assentamentos informais: 1 - assentamentos onde os moradores têm o direito coletivo à regularização independentemente da vontade do Poder Público, e, 2 - assentamentos onde as políticas de regularização ainda se inserem, como era tradicionalmente o caso, no âmbito da ação discricionária do Poder Público.

Assim, nos termos da lei, nem todo assentamento informal tem que ser regularizado, como é o caso, por exemplo, de ocupações muito recentes. Nem mesmo em assentamentos informais consolidados em áreas urbanas tudo é regularizável. Por exemplo, devido a razões ambientais, o Poder Público pode não reconhecer o direito dos moradores a continuarem na área ocupada. Mas a grande novidade da ordem jurídica é que, nesses casos, o direito de moradia continua prevalecendo, com o que o Poder Público tem que oferecer condições concretas e aceitáveis de relocação dos moradores.

Em todos os casos, porém, ainda que tenha características jurídicas específicas no caso dos assentamentos informais consolidados no tempo, a questão da regularização fundiária em áreas urbanas é um aspecto do direito social, constitucionalmente assegurado à cidade.

### **Objetivos da Política Nacional de Apoio à Regularização Fundiária**

Conforme mencionado, a Política Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável, proposta pelo Ministério das Cidades partiu do princípio de que a regularização fundiária é um processo amplo que não pode, ou não deve, ser reduzido a sua dimensão jurídica. A regularização jurídica das áreas e lotes tem necessariamente que ser conciliada com



a regularização urbanística e ambiental dos assentamentos, bem como com a introdução de programas socioeconômicos (especialmente de geração de emprego e renda) e outros programas governamentais que proponham a plena integração social dos moradores de assentamentos informais à economia da cidade e à sociedade urbana, removendo definitivamente as barreiras físicas, simbólicas, jurídicas e administrativas que separam a cidade formal/regular da cidade informal.

Os principais objetivos gerais dessa Política Nacional são:

- apoiar os Municípios e Estados na implementação do Estatuto da Cidade, com ênfase nos novos instrumentos de regularização fundiária indicados no Estatuto da Cidade e na MP nº 2.220/2001 e na ampliação e democratização do acesso, por parte da população de menor renda, à terra urbanizada;
- promover a integração, em todos os níveis de governo, de programas de regularização (combinando urbanização e legalização) com políticas incluídas de planejamento urbano e estratégias democráticas de gestão urbana; e
- promover o reconhecimento de maneira integrada dos direitos sociais e constitucionais de moradia e preservação ambiental, conferindo aos direitos reais o mesmo estatuto do que a propriedade advinda da compra e venda.

Os principais objetivos específicos da Política Nacional são:

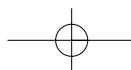
- promover o reconhecimento dos "novos" direitos reconhecidos pela ordem jurídico-urbanística em vigor (usucapião especial urbano, concessão de direito real de uso, concessão de uso especial para fins de moradia e direito de superfície) e sua plena utilização, enfatizando que são novas

formas de direitos reais de propriedade, visando remover os obstáculos de natureza administrativa e registrária que impedem sua utilização;

- priorizar a utilização coletiva desses instrumentos de forma a dar soluções jurídicas coletivas a problemas urbanos e sociais que são essencialmente coletivos;
- buscar a remoção dos obstáculos à regularização fundiária que advêm da legislação federal - fundiária, cartorária, urbanística, ambiental, processual, administrativa, tributária e penal - em vigor;
- criar condições para o pleno reconhecimento e validação dos títulos representativos dos novos direitos acima mencionados pelas agências de crédito e financiamento públicas e privadas, bem como pela opinião pública; e
- incentivar diversas formas de parcerias com a sociedade civil, promovendo ampla participação popular em todas as etapas das intervenções de regularização fundiária e contribuindo para a renovação dos processos de mobilização social em torno da discussão acerca do desenvolvimento urbano informal, de forma a conduzir a plena inclusão social das comunidades que vivem em assentamentos informais.

#### **ESTRATÉGIAS DO PROGRAMA NACIONAL DE APOIO À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL**

Com base nesses pressupostos e objetivos da Política Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável, o M. Cidades, através da Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU), definiu os termos de um "Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável", buscando especialmente promo-



ver a necessária compatibilização entre objetivos, princípios, mecanismos, processos e recursos.

O Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável está estruturado em torno de seis estratégias principais que são fundamentalmente integradas, quais sejam, estratégias de apoio jurídico, financeiro, urbanístico e administrativo/institucional, além das ações diretas em terrenos ocupados de propriedade da União e o apoio a municípios.

#### *Estratégias de apoio jurídico*

As estratégias de apoio jurídico buscam principalmente:

- discutir a necessidade de revisão da legislação federal direta e indiretamente ligada à questão da regularização fundiária;
- promover aproximação, diálogo, informação e sensibilização de atores jurídicos fundamentais no processo de regularização fundiária, como Juízes e Corregedores, Ministério Público, OAB e Faculdades de Direito, Registradores Públicos etc., visando sobretudo o reconhecimento dos novos direitos coletivos consolidados pelo Estatuto da Cidade e a viabilização do registro imobiliário dos mesmos;
- prestação de assistência sócio-jurídica a organizações não-governamentais e associações de moradores, para a proposição de ações de usucapião especial urbano e para o requerimento da concessão de uso especial para fins de moradia; e
- difundir uma nova cultura jurídica baseada no princípio da função socioambiental da propriedade urbana e da cidade.

Nesse sentido, o Ministério das Cidades tem participado ativamente do processo de

**DEVE-SE DIZER QUE QUALQUER INICIATIVA DO GOVERNO FEDERAL TINHA NECESSARIAMENTE QUE LEVAR EM CONTA A DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS JURÍDICO-POLÍTICAS ESTABELECIDAS PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E PELO ESTATUTO DA CIDADE SOBRE A QUESTÃO DO CONTROLE DO USO DO SOLO EM GERAL, E DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM PARTICULAR, VISANDO FORMULAR UMA POLÍTICA NACIONAL CONDIZENTE COM A ORDEM JURÍDICA EM VIGOR E COM OS PROCESSOS SÓCIOPOLÍTICOS HISTORICAMENTE CONSTRUÍDOS NO BRASIL**

revisão da Lei Federal de Parcelamento do Solo Urbano nº 6766/79, procurando incorporar a dimensão de regularização dos assentamentos, bem como a ampliação da oferta de lotes populares pelo setor privado, cooperativas, através de parcerias público/público ou público/privado.

Essas estratégias têm no Programa de Capacitação para a Regularização Fundiária uma de suas formas principais de atuação.

#### *Estratégias de apoio financeiro*

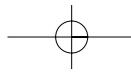
As estratégias de apoio financeiro visam, principalmente:

- construir novos programas capazes de apoiar financeiramente Municípios, Estados e organizações não governamentais com ações de regularização fundiária;
- captar recursos da iniciativa privada para a formação de parcerias público-privadas; e
- captar recursos de agências internacionais de financiamento e cooperação para apoio financeiro a programas de regularização em todas as esferas governamentais.

#### *Estratégias de apoio urbanístico*

As estratégias de apoio urbanístico buscam, principalmente:

- promover aproximação, diálogo, infor-



mação e sensibilização dos atores essenciais como AGB, CONFEA, CREA, IAB, FNA, FISENGE, Faculdades de Arquitetura e Urbanismo, Faculdades de Engenharia, Faculdades de Geografia, Associação Nacional de Geógrafos e outras entidades profissionais que atuam na área do urbanismo, para prestação de assistência técnica a custos mais baixos e com padrões específicos no contexto de programas de regularização; e

- enfrentar os problemas decorrentes da ocupação informal de áreas de risco e outras áreas de valor ambiental.

#### *Estratégias de apoio administrativo/institucional*

Finalmente, as estratégias de apoio administrativo/institucional propõem, principalmente:

- promover a construção das bases de um diálogo permanente com as Prefeituras e órgãos municipais e estaduais, visando fortalecer a discussão da regularização fundiária no contexto dos processos de elaboração de Planos Diretores Municipais e disseminar o uso democrático dos processos e instrumentos do planejamento urbano, tais como as ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social, para minimizar a pressão do mercado imobiliário e garantir a permanência dos ocupantes nas áreas regularizadas;
- apoiar a revisão do marco regulatório urbanístico municipal e dos parâmetros construtivos, especialmente nas ZEIS;
- montar um Banco de Experiências de Regularização Fundiária, Legislação e Leitura para orientar os programas municipais e estaduais de regularização fundiária; e
- promover troca sistemática de informações entre União/Municípios/Estados, visando subsidiar processos de tomada de decisão.

#### **A SNPU COLABORA NA INTEGRAÇÃO INTERMINISTERIAL PARA PROMOVER A REGULARIZAÇÃO URBANÍSTICA, JURÍDICA E SOCIAL DOS ASSENTAMENTOS INFORMAIS CONSOLIDADOS EM TERRAS DA UNIÃO E DE OUTROS ÓRGÃOS DO ÂMBITO FEDERAL, COM BASE NA MP 2.220/2001, E REMOVER, SEMPRE QUE POSSÍVEL, OS OBSTÁCULOS À REGULARIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS INFORMAIS EM TERRENOS DE MARINHA**

##### *Estratégia de ação em terrenos ocupados de propriedade do governo federal*

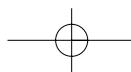
De imediato a SNPU estabeleceu parcerias e colabora na integração interministerial para:

- promover a regularização urbanística, jurídica e social dos assentamentos informais consolidados em terras da União e de outros órgãos do âmbito federal como RFFSA, INSS, INCRA e outros, com base na MP nº 2.220/2001;
- remover, sempre que possível, os obstáculos à regularização de assentamentos informais em Terrenos de Marinha; e

##### *Estratégia de apoio a Municípios*

Da mesma forma, a SNPU coordena uma série de ações visando à prestação de apoio técnico e financeiro para:

- celebração de convênios de cooperação técnica para agilização e aprimoramento de programas municipais e estaduais de regularização fundiária;
- realização de cadastros municipais para identificação, mapeamento e cadastramento das irregularidades urbanas;
- assistência técnica e jurídica aos Municípios e Estados para montagem e/ou aperfeiçoamento de programas municipais de regularização fundiária;
- formação de uma rede de parceiros para prestação de apoio técnico, jurídico e social



aos Municípios e Estados nas ações de regularização fundiária;

- formação de parcerias para discutir a regularização urbanística, jurídica e social em bens próprios municipais e estaduais e propriedades privadas, com base no Estatuto da Cidade;
- criação de um sistema de informação que possa identificar os diferentes regimes de posse, suas conseqüências e as condições de regularização fundiária em andamento;
- análise e revisão de políticas de regularização existentes, no sentido de provê-las, acompanhá-las e avaliá-las; e
- divulgação junto aos Municípios, Estados e à sociedade das ações do Ministério das Cidades e do escopo dos programas disponíveis, bem como de outras fontes de recursos existentes como o Programa de Subsídio para Habitação (PSH), Habitar Brasil BID, Crédito Solidário (HBB), Pró-Moradia e de discussões promovidas com outras possíveis fontes tais como o Banco Mundial, Cities Alliance, agências de cooperação de governos estrangeiros, ONGs internacionais, Lincoln Institute of Land Policy, UN-HABITAT e PNUD.

Na sistemática 2004 foi dada prioridade aos:

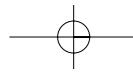
- Municípios com ações de regularização urbanística e fundiária já iniciadas, contando com recursos de programas do Governo Federal;
- Municípios e Estados conveniados com o Ministério das Cidades;
- Municípios e Estados com assentamentos informais de baixa renda em áreas identificadas como patrimônio da União, Rede Ferroviária Federal S A, Atuarquias Federais e outros órgãos federais;
- Municípios e Estados com projetos de regularização para reassentamento de famílias oriundas de áreas de risco.

#### **METAS QUALITATIVAS E QUANTITATIVAS DE CURTO, MÉDIO E LONGO PRAZO FORAM DEFINIDAS E UM PRIMEIRO ESFORÇO, AINDA INCIPIENTE, DE TERRITORIALIZAÇÃO DO ALCANCE DO PROGRAMA JÁ FOI REALIZADO**

- Municípios e Estados que possuam ações em andamento que identifiquem processos de planejamento urbano e gestão participativa.
  - Município que tenha Plano Diretor atualizado e aprovado à luz do Estatuto da Cidade, comprovado por lei municipal.
  - Municípios integrantes de Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas.
  - Municípios integrantes de consórcios.

#### **REALIZAÇÕES E DESAFIOS DO PROGRAMA NACIONAL DE APOIO À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL**

Ao longo de 2003 e 2004, as estratégias anteriormente descritas foram materializadas, no âmbito do Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável, através de uma série de ações de mobilização, articulação e intervenção que foram concebidas e empreendidas pela SNPU para lançar, consolidar, legitimar e expandir o Programa nacionalmente. Algumas metas qualitativas e quantitativas de curto (2003-4), médio (2003-6) e longo prazo (2003-7) foram definidas, e um primeiro esforço ainda incipiente de territorialização do alcance do Programa foi feito. A partir de 2004, o Programa contou com uma ação no Orçamento da União inserido no Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários. A seguir são apresentadas algumas das realizações e os desafios que se colocam para a implementação dos objetivos da Política Nacional de Regularização Fundiária, através das estratégias



e critérios do Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária.

*A discussão no Governo Federal como um todo*

Antes de se proceder à discussão do Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável em si mesmo, é preciso destacar que o grande desafio colocado ao Ministério das Cidades, no âmbito do Governo Federal como um todo, consiste em inserir a questão da regularização no centro da agenda de ação política do Governo Federal, o que envolve um trabalho sistemático e combativo de informação, articulação interministerial e pressão por recursos orçamentários adequados.

Nesse sentido, merece destaque a criação em 2003 de um Grupo de Trabalho sobre o tema da regularização fundiária, no contexto do Comitê de Articulação Federativa presidido pela Casa Civil da Presidência da República. O Comitê é uma iniciativa pioneira que se propõe a aprimorar as relações do Governo Federal com os Municípios e Estados, de forma a modernizar e dinamizar o complexo e distorcido federalismo brasileiro. O GT sobre regularização fundiária é coordenado pelo Ministério das Cidades e conta com a participação de representantes da Frente Nacional de Prefeitos, da Confederação Brasileira de Municípios e da Associação Brasileira de Municípios; representantes da Casa Civil, do Ministério da Justiça, do Ministério do Planejamento (Secretaria do Patrimônio da União), da Advocacia Geral da União; do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB) e da Associação Nacional dos Notários e Registradores (ANOREG); etc.

Embora o GT tivesse sido originalmente criado para discutir uma proposta restrita de regularização fundiária, encaminhada ainda em março de 2003 pela Frente Nacional de

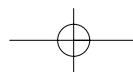
Prefeitos – preocupada sobretudo com a questão da modernização do instituto jurídico dos Terrenos de Marinha –, o Ministério das Cidades conseguiu ampliar o escopo da discussão sobre a regularização fundiária, que passou a ser centrada em três eixos iniciais:

- a discussão sobre a função socioambiental do patrimônio público da União, incluindo a questão dos Terrenos de Marinha ocupados;
- a questão da ação dos cartórios de registro imobiliário no contexto dos programas de regularização fundiária; e
- a necessidade de compatibilização entre as bases cadastrais utilizadas pelos Municípios e as anacrônicas bases cartorárias, especialmente através da utilização de sistemas de geo-referenciamento.

Diversas reuniões foram promovidas em 2003 e 2004, e, ainda que de maneira incipiente, o GT já teve o mérito de, ao colocar a discussão sobre a regularização fundiária na pauta de parte do Governo Federal, contribuir para organizar o temário das questões a serem discutidas e legitimar importantes discussões e propostas, bem como para formar parcerias necessárias – com destaque para as parcerias promissoras com o Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB) e com a Associação dos Notários e Registradores do Brasil (ANOREG).

*Apoio jurídico. A nova ordem jurídico-urbanística*

Uma das ações mais significativas do Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável, em 2003, foi a promoção de um conjunto de eventos que visavam à difusão e discussão nacional, entre os operadores do Direito e gestores urbanos em



geral, da nova ordem jurídico-urbanística consolidada pelo Estatuto da Cidade e pela Medida Provisória nº 2.220/2001, a qual, dentre outros avanços importantes, reconhece o direito coletivo à regularização fundiária.

Foram promovidas duas Jornadas de Discussões Temáticas e três Seminários Nacionais, sendo que as bases conceituais da ordem jurídica foram discutidas no importante Seminário "A Nova Ordem Jurídico-Urbanística", promovido em São Paulo pelo Ministério das Cidades em parceria com o Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, Ministério Público de São Paulo, Escola Paulista de Magistratura e Lincoln Institute of Land Policy, com participação de dezenas de juízes, promotores, defensores públicos e registradores, bem como de urbanistas de diversas formações e posições institucionais.

Uma outra ação iniciada em 2003 no âmbito do Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável foi a participação ativa do Ministério das Cidades no processo de revisão da Lei Federal nº 6.766/1979, que regula o parcelamento do solo urbano, e cuja mudança é crucial para o avanço dos programas municipais e estaduais de regularização fundiária. Mesmo aqueles municípios que já conseguiram avançar no enfrentamento da questão da regularização fundiária ainda encontram obstáculos legais de várias ordens: urbanísticos (Lei Federal nº 6.766/1979); ambientais (Código Florestal, leis ambientais); fundiários (Lei de Patrimônio da União); cartorárias; processuais; obstáculos relativos à lei de desapropriações; etc.

Criando uma sólida parceria com a Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior – CDUI – da Câmara dos Deputados no encaminhamento de projeto de lei que já se encontrava tramitando, e que re-escreve a Lei Federal nº 6.766/1979, o Ministério das

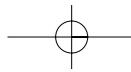
Cidades propôs ao Deputado Relator, Doutor Evilásio Farias, que o escopo da nova lei fosse ampliado no sentido de tratar não apenas de parcelamento do solo, mas também de regularização fundiária. Trata-se de uma oportunidade histórica de superar todos os mencionados obstáculos legais ainda existentes, e a discussão teve suporte em um muito bem sucedido Ciclo de Audiências Públicas promovido pela CDUI com apoio do Ministério das Cidades em outubro e novembro de 2003.

Em 2004, esse processo tem continuidade através da criação de um grupo de trabalho, que sistematizou todas as contribuições internas e externas ao Ministério, encaminhando esse material ao Relator do projeto e submetendo-o à discussão no âmbito do Comitê de Planejamento Territorial e Política Fundiária, do Conselho Nacional das Cidades, que criou um GT ampliado para acompanhamento de todo o processo de revisão da lei, junto ao Congresso Nacional. Como já apontado acima, o escopo do projeto se ampliou, transformando-o numa verdadeira "Lei de Responsabilidade Territorial", que completa o ciclo do Estatuto da Cidade, constituindo o novo marco regulatório da produção e regularização a respeito de assentamentos humanos no país.

#### *Apoio jurídico. A ação dos cartórios de registro imobiliário*

Dentre as principais questões trabalhadas nas estratégias de apoio jurídico, utilizadas no Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável, está a discussão acerca da ação dos cartórios de registro imobiliário no contexto dos programas de regularização.

Dados os inúmeros relatos provenientes de pessoas de diversas partes do país, indicando a impossibilidade de levar a cabo o registro da regularização fundiária, o que é indispensável,



**ISENTAR DE CUSTAS DE REGISTROS A REGULARIZAÇÃO DO PARCELAMENTO E DA PRIMEIRA MATRÍCULA DOS LOTES QUE ENTRARÃO NO MERCADO. EM GRAVATAÍ, NO RIO GRANDE DO SUL, ESSA JÁ É UMA REALIDADE MUNICIPAL, DESDE A INICIATIVA DO CARTÓRIO DE REGISTRO DE IMÓVEIS. A PARTIR DAÍ, OUTROS CONVÊNIOS MUNICIPAIS SE SUCEDERAM**

dado o caráter constitutivo do registro imobiliário no Brasil, a SNPU convocou uma Jornada de Discussões Temáticas sobre a questão para identificar a origem da dificuldade, bem como para apontar alternativas para sua superação.

Nessa oportunidade, foram identificadas três ordens de problemas: os altos custos do registro; os procedimentos exigidos para o registro da regularização; e, as práticas dos cartórios e oficiais de registro que estariam inviabilizando o avanço dos programas municipais e estaduais de regularização.

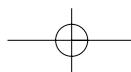
Em função dessa discussão e das articulações políticas que se seguiram com a ANOREG e com o IRIB, grandes avanços foram conseguidos ainda em 2003. Quanto à questão dos custos dos registros, a ANOREG se posicionou publicamente de maneira favorável à gratuidade do registro dos parcelamentos regularizados e das primeiras matrículas resultantes, seja de ações de usucapião especial urbano, seja de políticas de concessão de uso especial para fins de moradia/concessão de direito real de uso. A gratuidade já se encontra hoje em lei (Lei 10.931/2004), em lei (Lei 10.931/2004), inserida como emenda ao Projeto de Lei que revisava condições contratuais e registrarias para a incorporação imobiliária.

Teve início a discussão no Ministério das Cidades de um termo de compromisso com a ANOREG, visando isentar de custas de registros a regularização do parcelamento e da primeira matrícula dos lotes que entrarão no mercado. Em Gravataí-RS, essa já é uma realidade municipal, a partir da iniciativa do Cartório de

Registro de Imóveis e, a partir dessa, outras parcerias correntes em convênios municipais se sucederam. A idéia é transformar essa prática numa orientação nacional da ANOREG para todos os registradores do Brasil, visto que atualmente, esta gratuidade já é legal.

Outro grande avanço se deu em relação aos procedimentos seguidos para o registro da regularização fundiária. Cada Estado procede de uma determinada forma nos termos dos Provimentos existentes, sendo que os cartórios dão interpretações diversas aos Provimentos e com freqüência suscitam dúvidas. As exigências burocráticas são enormes e, com freqüência, as Prefeituras Municipais – principais responsáveis pela regularização – são tratadas pelos cartórios como se fossem empreendedores privados, e mesmo empreendedores privados de má-fé. A proposta feita pela própria ANOREG é a criação de um Conselho Nacional normativo regulador dos cartórios, a quem caberia definir de maneira uniforme e simplificada as regras para o registro da regularização fundiária, para pôr fim assim às divergências atuais que têm na prática impossibilitado o registro da regularização mesmo dos programas mais avançados, como o de Porto Alegre-RS. Além disso, o estabelecimento de novos procedimentos relativos ao registro da regularização estão sendo incluídos na revisão da Lei 6.766.

Ainda em relação aos procedimentos, uma dimensão ainda mais difícil será a de compatibilizar as anacrônicas bases cartorárias com as bases cadastrais dos municípios, visto que se tratam de sistemas profundamente distintos. Para promover essa compatibilização, a proposta é a utilização de geo-referenciamento, na forma do que já foi proposto para as áreas rurais pela Lei Federal nº. 10.267/2001. O desafio é definir os critérios para que isso possa acontecer também nas



áreas urbanas, considerando as limitações da capacidade atual de gestão dos municípios.

Outro fator importante em relação à ação dos cartórios de registro imobiliário diz respeito às suas práticas. Se, por um lado, existem os cartórios que recusam-se a envolver-se nos processos de regularização fundiária, colocando obstáculos de toda ordem ao registro (muitas vezes por razões ideológicas), por outro lado, também existe uma falta de compreensão de grande parte das Prefeituras Municipais acerca da importância de envolver os cartórios em todas as etapas do processo da regularização fundiária. É fundamental, nesse sentido, que parcerias sejam formadas com os cartórios. De fato, foi mediante a formação de uma sólida parceria que se tornou possível a entrega de milhares de títulos de concessão de uso especial para fins de moradia pelo Município de São Paulo-SP, em 2003, devidamente registrados. Os cartórios e todos os operadores do Direito têm que ser envolvidos na busca de uma solução jurídica adequada para a questão da regularização dos assentamentos informais ocupados.

O desafio colocado ao Ministério das Cidades é o de dar continuidade a essa discussão e à consolidação da parceria com a ANOREG e o IRIB, para que os avanços já conquistados se transformem em regras gerais válidas para todo o país, o que passa pela inserção dos princípios acima discutidos no contexto da mencionada "Lei Federal de Parcelamento do Solo e Regularização Fundiária de Áreas Urbanas Ocupadas".

*Apoio Jurídico. Regularização e preservação ambiental: um falso conflito*

Uma das ações lançadas em 2003 pelo Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável foi a discussão acerca

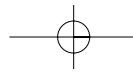
do conflito crescente entre as políticas que visam a proteção do direito social de moradia e as políticas de preservação ambiental, especialmente porque argumentos ambientais têm sido utilizados com muita frequência para introduzir obstáculos nos programas municipais e estaduais de regularização fundiária.

Colocando ênfase na idéia de "passivo ambiental", tais argumentos não permitem uma discussão mais adequada à realidade brasileira sobre "passivo socioambiental". Na impossibilidade de compatibilização plena ou mesmo parcial entre os dois direitos constitucionalmente protegidos, direito ambiental e direito à moradia, faz-se necessária a criação de alternativas efetivas de moradia para a população de baixa renda.

O Ministério das Cidades está participando ativamente do processo de discussão, no Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), de um projeto de Resolução que propõe tratamento específico para a regularização em áreas de preservação permanente. Trata-se de discussão que com certeza também merece um lugar de destaque no processo de revisão da Lei Federal nº 6.766/1979, para que a questão da ocupação de áreas de proteção ambiental tenha um tratamento inequívoco que combine o direito à moradia com o direito difuso a um meio ambiente sadio e seguro.

*Apoio Jurídico. Os "novos" instrumentos*

Um dos objetivos específicos do Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável é o pleno reconhecimento, como formas de direito real, dos institutos da concessão de direito real de uso, da concessão de uso especial para fins de moradia e do uso especial urbano, sobretudo quando utilizados coletivamente. Para isso, em 2003, foi iniciado um trabalho de validação desses



instrumentos (bem como do direito de superfície), que passa pela difusão de informações e das experiências existentes de sua utilização, bem como pela assistência jurídica para proposição das ações judiciais ou procedimentos administrativos – na linha do trabalho feito, dentre outros, por importantes entidades como a Fundação Bento Rubião, no Rio de Janeiro, e pelo Projeto "Pólos Reprodutores de Cidadania" da Universidade Federal de Minas Gerais.

Foi dado assim um destaque especial à necessidade de que os cartórios de registro imobiliário promovessem o registro dos novos institutos, debate esse que precisa ser aprofundado. Além disso, o desafio colocado ao Ministério das Cidades é promover a aceitação desses novos títulos também pelos bancos financiadores e agências de crédito públicas e privadas, especialmente pela Caixa Econômica Federal, assim como por todos os programas que envolvem transferências de recursos entre entes federativos, de modo que não sejam tratados como formas inferiores de aquisição de propriedade.

É imprescindível pensar em produções coletivas para os problemas jurídicos dos assentamentos informais. Não se trata somente de formular soluções técnicas de tratamento coletivo de esgoto ou água, mas também de solucionar os problemas jurídicos coletivos, através de instrumentos coletivos como o usucapião ou a concessão coletiva.

#### *Apoio financeiro*

No que se refere às estratégias financeiras, em 2003, o Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável discutiu e preparou, através de um trabalho conjunto com as GIDUR e, posteriormente, com a GENOA, da equipe da Caixa Econômica Federal, para lançamento em 2004, do Manual de Operações e a Instrução

Normativa referentes a três ações de transferência de recursos a fundo perdido com recursos do Orçamento Geral da União – OGU.

A primeira linha de transferências se destina a Municípios e Estados que ainda não iniciaram nenhum tipo de regularização fundiária e que pretendem fazer o levantamento das irregularidades existentes, para identificá-las, cadastrá-las e mapeá-las.

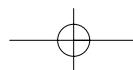
A segunda modalidade se presta para a montagem, formatação e implantação de programas municipais e/ou estaduais de regularização.

A terceira modalidade se destina àqueles Municípios e Estados que já realizaram investimentos em urbanização no contexto de programas próprios de regularização fundiária, mas não conseguiram avançar especificamente na condução das ações coletivas de usucapião especial urbano e/ou na montagem do aparato necessário para o reconhecimento da concessão de uso especial para fins de moradia.

Essa terceira modalidade é especialmente importante e original, pois está aberta não só para o Poder Público, mas também para organizações do terceiro setor – ONGs, fundações, associações, etc. – que prestam assistência sócio-jurídica às comunidades moradoras de assentamentos informais, o que constitui uma inovação de enorme importância histórica para o avanço das políticas públicas de crédito no Brasil.

Em 2004, foram disponibilizados cinco milhões de reais no Orçamento Geral da União para apoiar as ações de regularização. A SNPU recebeu 223 consultas prévias envolvendo 126 municípios, e somando uma demanda total de recursos de cerca de 93 milhões de reais.

A seguir são apresentados os dados relativos a 146 áreas nas quais há ação direta de regularização fundiária com contrato efetivado



(OGU), selecionados a partir dos critérios de priorização apresentados anteriormente. Além disso, a tabela traz informações detalhadas acerca das demais áreas nas quais, através de convênios, parcerias e demais instrumentos há ação de acompanhamento e gestão do Programa Nacional de Regularização Fundiária.

estimular que os programas de arquitetura e engenharia pública nas universidades incluam a prestação de assistência técnica para os programas de regularização. Também com o intuito de estimular nacionalmente a discussão no sentido de que a regularização fundiária seja pensada no coração do planejamento urbano,

Áreas – Iniciados	Famílias – Iniciados	Famílias – Iniciados 11 RMs	Municípios – Iniciados
OGU	146	136.846	51
RFFSA	36	8.983	9
SPU	127	139.455	45
HBB	87	65.648	76
Outras	10	9.195	5
<b>Total Geral *</b>	<b>383</b>	<b>342.035</b>	<b>131</b>

#### *Apoio urbanístico*

Com o objetivo de promover entre os profissionais do urbanismo e gestores públicos a discussão acerca da centralidade da questão da regularização fundiária e da necessidade de tratá-la não como política isolada, mas no contexto do Plano Diretor Municipal, o Programa de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável realizou em 2003 a primeira do que se espera seja uma série de teleconferências sobre o tema, promovida em parceria com o sistema CONFEA, utilizando sua rede de comunicação própria.

Em 2004, uma segunda Teleconferência foi promovida para esclarecer dúvidas e orientar técnicos da Caixa e dos municípios a elaborarem seus planos de trabalho para a contratação com o Programa de Regularização. Uma bem-sucedida mesa-redonda foi promovida para apresentação do Programa, com abertura para participação de espectadores – arquitetos, engenheiros, geólogos, etc. – de diversas partes do país.

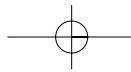
Além disso, foram feitos contatos com escolas de arquitetura e engenharia visando a

do Plano Diretor Municipal e do Estatuto da Cidade, o Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável foi apresentado e discutido durante a Conferência Nacional "Cidade Cidadã" promovida em dezembro de 2003 pela Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior (CDUI) da Câmara dos Deputados.

Em 2004, ocorreram vários seminários e debates em todo o país onde estão sendo discutidos os primeiros resultados das ações de regularização fundiária implementadas em todo o país.

#### *Apoio administrativo-institucional*

No contexto das estratégias de apoio administrativo-institucional, foram assinados em 2003 e 2004, diversos "Convênios de Cooperação Técnica para agilização e aprimoramento de Programas de Regularização Fundiária" com vários Municípios (Vitória/ES, São Vicente/SP, Santos/SP, Guarujá/SP, Cubatão/SP, Pedra do Fogo/PB, Alhandra/PB, Caaporã/PB, Pitimbu/PB, entre outros ) e Estados (MT e RJ). Contudo, na inexistência de recursos financeiros e de equipe adequada, nesse primeiro



momento os convênios foram, sobretudo, uma oportunidade política para o Ministério das Cidades celebrar parcerias em torno da questão da regularização fundiária.

A partir de 2004, foram feitas oficinas de capacitação e planejamento das ações com os municípios já conveniados, de forma a estabelecer planos de trabalho conjunto, com metas e responsabilidades de cada um dos convenientes. Nesse sentido, foi realizada na Baixada Santista uma oficina de capacitação para fins de Regularização Fundiária de Assentamentos Precários com a participação de diversos atores locais, da Secretaria do Patrimônio da União e de sua Gerência Regional no Estado de São Paulo. Estabeleceu-se um amplo pacto de cooperação técnica entre os municípios, e entre estes e a SPU e o MCidades com vistas à resolução dos entraves que persistem para a regularização de assentamentos situados em áreas da União. Definiu-se um plano de ação que ensejará a distribuição de tarefas executivas e de mobilização dos atores envolvidos.

#### *Apoio a Municípios, Estados e a sociedade*

Uma série de outras ações foram cumpridas pelo Programa de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável em 2003:

- um espaço específico foi criado no sítio do Ministério das Cidades ([www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)) para organização e disponibilização de todos os materiais resultantes das ações do Programa, incluindo a formação de um ainda inicial Banco de Experiências, Legislação e Leituras sobre regularização fundiária;
- uma ampla Rede de trocas sistemáticas de informações (por email) sobre o tema foi criada, atingindo no final de 2003 a milhares de pessoas e organizações de todas as partes do país;
- artigos apresentando o Programa e seus

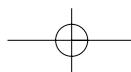
objetivos foram publicados em jornais de diversas cidades nos estados do RN, BA, MG e AL;

- membros da equipe do Programa participaram de dezenas de eventos em diversas cidades – ministrando palestras e participando de debates, mesas-redondas, entrevistas, seminários, conferências municipais e estaduais (de preparação para a Conferência Nacional das Cidades), encontros acadêmicos, etc.; e
- atendimento e encaminhamento de centenas de demandas trazidas ao Ministério das Cidades por pessoas e entidades públicas e privadas de diversas partes do país, especialmente em relação a conflitos fundiários envolvendo órgãos do governo federal.

#### **REGULARIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS EM TERRAS PÚBLICAS FEDERAIS**

Conforme mencionado, uma das questões que mais diretamente se relaciona com a ação do Governo Federal diz respeito à regularização fundiária dos assentamentos informais consolidados em terras de domínio da União. Trata-se de questão da maior importância, ainda que os dados existentes sejam muito precários devido à falta de um cadastro adequado do patrimônio da União. Há muitos indicadores de que o número de pessoas vivendo em assentamentos informais em terras de domínio da União – particularmente em Terrenos de Marinha – é significativo.

Ao longo dos séculos, a terra pública no Brasil tem passado por um processo de privatização intensiva, muito do qual tem se dado ilegalmente através de processos diversos – tais como invasões, grilagem, abusos burocráticos e dos cartórios e outras práticas escusas –, que em parte determinaram a atual estrutura fundiária concentrada do país. Particularmente no



que tange à terra da União, há muito têm sido identificados problemas de demarcação, identificação e documentação, bem como de apropriação indébita, grilagem, corrupção e clientelismo. Quando não privatizada por setores econômicos com controle da máquina pública, a terra pública tem servido para construir clientelas e esferas de poder político, através de sua distribuição para os mais pobres, sob a forma de "favores" pessoais. Da mesma forma, são bem reconhecidos os problemas do sistema de gestão e controle do Patrimônio da União, que tem sido burocrático, ineficiente, errático e com frequência arbitrário, já que o exercício da discricionariedade supõe a existência de princípios claros que tratem igualmente todas as situações semelhantes.

Assim como acontece com o patrimônio dos outros entes federativos, dezenas de milhares de bens da União (próprios ou de seus institutos, autarquias e empresas) encontram-se vazios ou subutilizados, enquanto uma parte considerável foi ocupada por assentamentos informais já consolidados. Parte dos bens da União é regida por institutos jurídicos antigos e mesmo anacrônicos – por exemplo, os Terrenos de Marinha –, cuja finalidade ainda pode ser válida, mas que certamente necessitam de ampla renovação.

Tal atualização dos institutos jurídicos requer em alguns casos uma revisão legislativa, mas de modo geral a gestão e o controle do patrimônio público necessitam, desde já, de novas práticas político-institucionais concebidas à luz do mencionado conceito de ordem pública, e que podem melhorar significativamente sua gestão sem que necessariamente se proceda a uma revisão legislativa. Também nesse contexto, os princípios do Direito Administrativo tradicional não são suficientes para oferecer soluções.

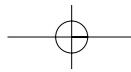
Um dos grandes desafios colocados ao Governo Federal – Executivo, Legislativo e

**O PROBLEMA DA OCUPAÇÃO INFORMAL DE TERRENOS DE MARINHA ATINGE CENTENAS DE MILHARES DE PESSOAS, SENDO PRECISO CRIAR AS CONDIÇÕES PARA QUE OS MUNICÍPIOS POSSAM AGIR NO SENTIDO DE PROMOVER A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.**

Judiciário – é exatamente o de repensar a noção de patrimônio da União. Se o "patrimônio da União" é de ser compreendido como "patrimônio da federação", tal mudança conceitual requer a consideração não apenas do novo contexto de articulação federativa e, especialmente, o lugar dos Municípios no pacto federativo, mas, sobretudo, do novo contexto da articulação do Governo Federal com a sociedade. Em especial, deve-se ressaltar que o princípio da função socioambiental da propriedade urbana também se aplica à propriedade pública.

Trata-se de discussão que requer muita reflexão, e esforços não devem ser medidos no sentido de evitar soluções generalizantes como a abolição imediata de certos institutos ou a municipalização sem maior qualificação das terras da União. É fundamental que uma ampla discussão seja promovida nacionalmente para que critérios claros sejam definidos de forma a tratar diferentemente as distintas situações. Nesse processo, cuidados especiais devem ser tomados para impedir que as mudanças nas práticas político-institucionais e quaisquer eventuais revisões legislativas acabem por levar à privatização indevida e desnecessária do que resta do patrimônio público da União, já que com muita frequência o cumprimento dos compromissos do Governo Federal para com a sociedade – como o reconhecimento do direito social de moradia – pode e deve conviver com a manutenção da propriedade pública.

A ordem jurídico-política, no que tange o patrimônio da União em vigor, é inequívoca somente quando das terras públicas da União



onde existem assentamentos informais de baixa renda, já consolidados, sobre os quais se apliquem os princípios constitucionais do Estatuto da Cidade e da Medida Provisória nº 2.220/2001. Quanto às demais situações, os critérios de ação discricionária ainda estão por ser construídos para que os objetivos constitucionais e governamentais sejam concretizados.

*Regularização fundiária de ocupações em Terrenos de Marinha e em outras áreas e imóveis de domínio da União*

Nesse contexto, em 2003, o Ministério das Cidades, através da SNPU, organizou uma Jornada de Discussões Temáticas para identificar os obstáculos existentes à regularização de assentamentos informais de baixa renda implantados em terrenos de Marinha, nos quais, por força da interpretação até então dominante de um dispositivo constitucional, continuava a prevalecer o instituto do aforamento, não sendo possível a aplicação direta da concessão de uso especial para fins de moradia.

Ficou claro na Jornada que a dimensão do problema da ocupação informal de terrenos de Marinha é enorme, atingindo centenas de milhares de pessoas, sendo preciso criar as condições para que os Municípios possam agir no sentido de promover a regularização fundiária. Em especial, ficou claro também que nesses casos o Governo Federal deve agir em conjunto com os Municípios na titulação.

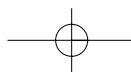
A partir de então, a SNPU e a Secretaria de Patrimônio da União (SPU) estabeleceram parcerias entre si e com diversos Municípios, de forma a contribuir para a remoção dos obstáculos existentes e, assim, possibilitar a regularização jurídica de assentamentos informais de baixa renda implantados em terrenos de marinha. Tais parcerias foram materializadas

através da discussão e/ou assinatura de Contratos de Cessão Gratuita do Aforamento das áreas ocupadas para os Municípios (Rio de Janeiro, Recife, Municípios da Baixada Santista e Fortaleza), para que esses possam proceder à legalização das áreas e dos lotes, desde que os assentamentos informais a serem regularizados façam parte de programas municipais de regularização fundiária e que ações de urbanização já tenham sido cumpridas nesses assentamentos pelos Municípios. Sobre estes temas estão sendo apreciados os sub-aforamentos e concessões especiais para as ocupações. Até julho de 2004 já se encontravam em processos de regularização iniciados em terras da União 50 mil famílias.

Da mesma forma, o Ministério das Cidades e o Ministério da Previdência começaram a discutir a melhor forma de dar uma função socioambiental aos imóveis ocupados irregularmente e subutilizados do INSS, tanto no contexto dos programas de regularização, quanto em programas de repovoamento e reabilitação de áreas centrais degradadas.

Simultaneamente, foi estabelecida uma articulação com a Comissão de Liquidação da Rede Ferroviária Federal (RFFSA), outra grande proprietária de imóveis vazios, subutilizados ou ocupados por assentamentos informais. Deste processo de articulação foi assinado entre o Ministério das Cidades, o Ministério dos Transportes, a Comissão de Liquidação da RFFSA, a Caixa Econômica Federal, a Secretaria do Patrimônio da União e o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. O objetivo é operacionalizar a alienação de imóveis não operacionais de propriedade da RFFSA visando à regularização fundiária e à provisão habitacional de interesse social.

Esse Convênio firmado no dia 11 de maio de 2004 permitirá também a proposição de soluções para o reassentamento da população de



baixa renda que vive em faixa de domínio – área operacional – considerada de alto risco.

As ações previstas no Convênio estão sendo desenvolvidas por um Grupo de Trabalho composto por representantes dos convenentes, que definiram os critérios de seleção dos imóveis e a metodologia do trabalho. Hoje já se encontram em processo iniciado de regularização em terras da RFFSA cerca de 10 mil famílias.

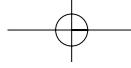
### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em todos os casos aqui apresentados, o grande desafio colocado ao Ministério das Cidades era e ainda é o de promover a definição e a aprovação de uma Política Nacional criteriosa que trate de uma mesma maneira todas as situações que sejam semelhantes, afirmando práticas e experiências que possam ser replicadas, dando conta assim da dimensão apontada ao problema e suas inúmeras variáveis. O atual tratamento dado em respostas a demandas concretas dos Municípios tem sido, com certeza, importante para impulsionar as experiências isoladas para uma escala maior, construindo entendimentos e fluxos mais amplos, levando aos poucos a questão da regularização fundiária para o centro da política pública nacional. Mas somente a aprovação de uma tal política nacional ampla e articulada poderia garantir não apenas a segurança jurídica plena dessas práticas, mas também a segurança urbanística e ambiental necessárias para a realização da cidade e da cidadania para todos.

Conforme apontado, a regularização fundiária é um processo amplo que não se reduz a sua dimensão jurídica ou urbanística ou ambiental. A regularização jurídica deve ser acompanhada da regularização urbanística e da regularização ambiental dos

assentamentos, bem como da introdução de programas socioeconômicos e demais programas sociais que visem a plena integração social dos moradores de assentamentos informais à economia da cidade e à sociedade urbana. Apenas processos que levem a cabo as três formas de regularização apontadas, somadas das necessárias políticas sociais a cada caso, poderão remover as barreiras físicas, simbólicas, jurídicas e administrativas responsáveis pela existência histórica de uma "cidade formal" e de uma "cidade informal" no urbanismo brasileiro.

Para tanto, os apontamentos referentes à Política Nacional de Regularização Fundiária e ao Programa Nacional de Regularização Fundiária estão alinhados com as demais políticas urbanas desenhadas pelo Mcidades. Assim como já dito, é essencial que as ações de regularização fundiária envolvam e sejam pactuadas por diversos agentes públicos e privados. Os demais programas da SNPU – de Capacitação, de Apoio à Elaboração de Planos Diretores, de Prevenção e Erradicação de Risco e de Reabilitação de Áreas Centrais – se somam aos programas e ações do Mcidades no sentido de viabilizar o enfrentamento dos desafios colocados.

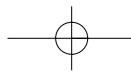
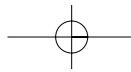


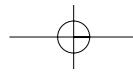
# Política de prevenção de riscos em assentamentos precários

CADERNOS DE CIDADES PROGRAMAS URBANOS

foto: Custódio Coimbra







## MODELO DE URBANIZAÇÃO. OS RISCOS E A POLÍTICA DE PREVENÇÃO

No Brasil, os principais processos associados a desastres naturais são os movimentos de massas e as inundações. Se as inundações causam elevadas perdas materiais e impactos na saúde pública, são os movimentos de massas – escorregamentos, erosões, enxurradas e processos correlatos – que têm causado o maior número de vítimas fatais.

Um levantamento do número de vítimas fatais associadas a processos de escorregamentos de encostas, realizado pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo – IPT, mostra que os acidentes graves relacionados com escorregamentos atingem de forma recorrente um número relativamente pequeno dos 5.563 municípios brasileiros, num fenômeno que se repete a cada período chuvoso mais severo. Na figura 1 estão localizados os municípios que apresentaram, nos últimos 17 anos, acidentes de escorregamentos com vítimas fatais.

Se, em princípio, os escorregamentos podem ocorrer em todas as áreas de elevada declividade, observa-se que no Brasil eles atingem com particular gravidade os assentamentos precários – favelas, vilas e loteamentos irregulares – implantados em encostas serranas e morros urbanos. Nestes locais, a natural vulnerabilidade do terreno alia-se à carência de infra-estrutura urbana, à padrões de ocupação inadequados, à elevada densidade da ocupação e à fragilidade das edificações, potencializando tanto a frequência das ocorrências quanto a magnitude das conseqüências.

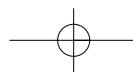
Para se fazer frente a esta situação, há aqueles que defendem a remoção extensiva das favelas situadas em áreas de risco. Aliás, em várias localidades, ações judiciais têm buscado obrigar as prefeituras a remover milhares de

Figura 1. Municípios vulneráveis a escorregamentos



habitantes de favelas devido a problemas de risco. Essa posição, além de desrespeitar o direito da população em permanecer em seu local de moradia, não consegue dar conta da magnitude do problema e acaba, às vezes, utilizando a justificativa do risco para remover favelas de áreas para as quais se volta o interesse imobiliário.

Apesar da inexistência de dados adequados sobre o número de habitantes em favelas e loteamentos irregulares no Brasil, se forem considerados, como aproximação, os cerca de 16 milhões de domicílios com carência de infra-estrutura (IBGE, 2000), fica evidente a impossibilidade de uma política de remoção extensiva responder à necessidade de segurança da população. De fato, as moradias em risco constituem-se numa parcela menor



**UM LEVANTAMENTO DO NÚMERO DE VÍTIMAS FATAIS ASSOCIADAS A PROCESSOS DE ESCORREGAMENTOS DE ENCOSTAS, REALIZADO PELO INSTITUTO DE PESQUISAS TECNOLÓGICAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, MOSTRA QUE OS ACIDENTES GRAVES RELACIONADOS COM ESCORREGAMENTOS ATINGEM DE FORMA RECORRENTE UM NÚMERO RELATIVAMENTE PEQUENO DOS 5.560 MUNICÍPIOS BRASILEIROS, NUM FENÔMENO QUE SE REPETE A CADA PERÍODO CHUVOSO MAIS SEVERO.**

do total de moradias das favelas. O mapeamento de risco realizado pela prefeitura do município de São Paulo em 2002 indica a existência de cerca de 12 mil moradias em risco alto ou muito alto de escorregamento, para um total 291.983 domicílios implantados em favelas. Assim, para o município de São Paulo, uma política de gerenciamento de risco deveria incrementar a segurança de cerca de 4% dos domicílios em favelas e não remover o total de 291.983 domicílios. Esta situação não difere sensivelmente nas demais grandes cidades brasileiras.

Este quadro mostra que é necessário contrapor ao conceito de remoção de favelas em risco, a proposta de remoção do risco, por meio do incremento da segurança da população mais vulnerável.

Esta política de remoção do risco tem sido implementada há cerca de 10 ou 15 anos, com avanços e recuos em função de mudanças nas administrações municipais, em várias cidades do País, como Belo Horizonte, Rio de Janeiro ou São Paulo. O exemplo da Região Metropolitana do Recife merece ser estudado com profundidade: organizados em torno do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife (CODERM), o governo do estado e as 14 prefeituras da região implementaram um programa com o sugestivo nome de "Viva o Morro", mostrando ser possível viver com segurança nos morros a partir de um programa de defesa social que considera a

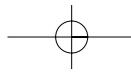
presença cotidiana do poder público nas áreas de risco e a mobilização e participação efetiva das comunidades.

É preciso também discutir as posições que defendem que a erradicação dos riscos já está contemplada nos programas de urbanização de favelas. A urgência da atuação na questão de risco não permite que se espere todo o tempo necessário para se proceder à urbanização integral dos assentamentos – posto que vítimas podem ocorrer já no próximo período de chuvas. É necessário implementar, nos municípios, um programa específico de redução de riscos que se articule harmonicamente e seja complementar aos programas de urbanização integral e regularização fundiária dos assentamentos precários.

#### **DIRETRIZES GERAIS DA AÇÃO DE PREVENÇÃO E ERRADICAÇÃO DE RISCOS**

A partir dessas considerações iniciais, e baseado na análise de políticas municipais bem sucedidas implementadas em vários municípios do País, propõe-se uma política preventiva de redução de riscos em encostas que contemple os seguintes elementos:

- elaboração do diagnóstico técnico do problema, por meio de um mapeamento de riscos que compreende não só a identificação, localização e caracterização dos setores de risco, mas também a avaliação do nível de risco e das conseqüências potenciais em cada setor;
- implantação de planos de defesa civil de caráter preventivo, apoiados no mapeamento de riscos, no monitoramento pluviométrico, no acompanhamento da evolução das situações de risco e na definição de estados de alerta e respectivas ações preventivas e de resposta a acidentes;



- informação pública e mobilização das comunidades em risco, com o apoio à sua organização em torno de núcleos de defesa civil;
- planejamento das intervenções de redução de riscos, com o estabelecimento de prioridades de implantação e de critérios que compatibilizem as intervenções específicas de redução de riscos com os programas gerais de urbanização e regularização fundiária dos assentamentos precários;
- levantamento de fontes de recursos financeiros necessários para a implantação das intervenções de redução de riscos consideradas prioritárias; e,
- implantação de políticas de controle urbano que desacelerem o processo de formação de novas áreas de riscos.

Com base nessa concepção de prevenção de riscos, e reconhecendo que esta atividade constitui uma atribuição municipal, a política do Ministério das Cidades fundamenta-se no apoio à ação dos municípios, por meio do desenvolvimento da capacitação de equipes locais; do fomento à troca de experiências; do apoio técnico e financeiro ao planejamento para redução de riscos; e da articulação dos vários níveis de governo no sentido de levantar os recursos financeiros necessários para a implantação das intervenções de segurança.

*São diretrizes da política:*

- articulação com as ações dos demais órgãos do governo federal, de modo a congregam esforços e competências específicas;
- apoio à ação municipal, reconhecendo que as prefeituras são o agente capaz e com atribuições e responsabilidade para implementar os programas de gerenciamento de riscos urbanos;

**A PESAR DA INEXISTÊNCIA DE DADOS ADEQUADOS SOBRE O NÚMERO DA POPULAÇÃO MORADORA EM FAVELAS E LOTEAMENTOS IRREGULARES NO BRASIL, SE FOREM CONSIDERADOS, FICA EVIDENTE A IMPOSSIBILIDADE DE UMA POLÍTICA DE REMOÇÃO EXTENSIVA RESPONDER À NECESSIDADE DE SEGURANÇA DA POPULAÇÃO.**

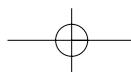
- incorporação da experiência já disponível nos vários municípios brasileiros que têm priorizado a ação preventiva de defesa civil;
  - integração da política de prevenção e redução de riscos às políticas de gestão do território urbano e de urbanização e regularização fundiária de assentamentos precários;
  - apoio à participação e a mobilização popular, por meio de núcleos de defesa civil formados entre a população moradora em áreas de risco; e,
  - articulação das ações e recursos dos governos federal, estaduais e municipais.

#### **MODALIDADES DE AÇÃO**

A ação do Ministério das Cidades busca apoiar tanto os municípios que já desenvolvem programas de gerenciamento de riscos de caráter preventivo – nos quais se pretende potencializar as ações já implantadas, no sentido de aumentar a eficiência dos esforços desenvolvidos – quanto aqueles em que as ações de defesa civil restringem-se à resposta a acidentes e que necessitam estabelecer estruturas e equipes capacitadas para implementar a política de prevenção de riscos.

Esta ação, inédita na área de políticas nacionais de desenvolvimento urbano, é composta por três modalidades: (a) capacitação de equipes municipais; (b) elaboração de planos municipais de redução de riscos; e, (c) articulação dos esforços dos três níveis de governo.

Com a primeira modalidade, pretende-se



contribuir para o fortalecimento das equipes de defesa civil organizadas em torno do Sistema Nacional de Defesa Civil, coordenado pela Secretaria Nacional de Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional do governo federal.

A capacitação das equipes municipais envolve a elaboração de cursos de treinamento descentralizados, apoiados em material e estratégias didáticas elaboradas pelo Ministério das Cidades e em uma rede de instituições regionais (universidades e institutos de pesquisa) capazes de adaptar o material básico para as realidades locais e em implementar os cursos de treinamento; a implementação de uma rede nacional de discussões e divulgação e troca de experiências; a organização de seminários e encontros de discussão; e, a produção de material bibliográfico.

Com a segunda modalidade – elaboração de planos municipais de redução de riscos – pretende-se apoiar técnica e financeiramente os municípios no planejamento das intervenções estruturais de redução de risco, estabelecendo as intervenções mais adequadas para cada setor de alto risco, a ordem de prioridade de implantação, os recursos financeiros necessários, bem como as possíveis fontes de recursos disponíveis.

A terceira modalidade de ação tem por objetivo congrega os esforços e recursos dos governos federal, estaduais e municipais no sentido de implantar as intervenções estruturais de segurança consideradas prioritárias pelos planos municipais de redução de riscos. Para isso, deverão ser realizadas audiências públicas, envolvendo órgãos governamentais, ministério público, comunidades diretamente envolvidas e a sociedade em geral, em que os resultados dos planos municipais serão discutidos visando à construção de parcerias e acordos de cooperação para a implantação das intervenções.

## **ATIVIDADES IMPLEMENTADAS E PRINCIPAIS RESULTADOS OBTIDOS**

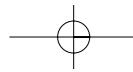
O ano de 2003 foi dedicado à elaboração da estrutura básica da política, a partir das experiências concretas em implementação no País. Neste sentido, foram desenvolvidos contatos com os responsáveis pelas principais ações de gestão de risco de caráter preventivo implementadas por prefeituras e governos estaduais em várias regiões brasileiras e organizados, em conjunto com prefeituras, governos estaduais, universidades e instituições de pesquisa, um seminário nacional de controle de risco (Recife, agosto de 2003) e um seminário sobre habitação em encostas (São Paulo, outubro de 2003).

A avaliação das experiências em andamento, bem como das demandas e necessidades levantadas por equipes municipais, subsidiaram a estruturação da ação de "prevenção e erradicação de riscos", inserida no "Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários" do Plano Pluri-anual de Ação 2004-2007 do Governo Federal.

Em 2004, primeiro ano de operação desta ação, o Ministério das Cidades contou com recursos orçamentários de R\$ 2,7 milhões. Estes recursos foram investidos na organização do programa de capacitação de equipes municipais e no apoio financeiro direto aos municípios visando à elaboração dos Planos Municipais de Redução de Riscos.

Os municípios atendidos foram selecionados a partir de um processo de chamada pública, em que os interessados enviaram ao Ministério cartas de consulta prévia que explicitavam objetivos, recursos pretendidos e forneciam informações a respeito da magnitude do risco no município e das ações de prevenção de risco em desenvolvimento.

Trinta e sete municípios interessaram-se em desenvolver ações de prevenção de riscos em



parceria com o Ministério das Cidades. Em função da restrição dos recursos orçamentários, não foi possível atender em 2004 à totalidade das solicitações encaminhadas, tendo sido necessário estabelecer critérios técnicos de priorização.

Foram priorizados os municípios que apresentam maiores níveis de risco e cujas administrações já desenvolvem ações de prevenção de risco, no sentido de potencializá-las, aumentando a eficiência dos esforços desenvolvidos. Os critérios de priorização levaram em conta as seguintes variáveis: número de acidentes graves nos últimos 2 anos; número de moradias em risco alto ou muito alto; valor dos investimentos realizados pela prefeitura nos últimos 2 anos; existência de mapeamento de risco; existência de estrutura municipal voltada para a prevenção dos riscos; e, apoio da prefeitura à organização e participação das comunidades mais vulneráveis. Com base nestes critérios, estão sendo atendidos, em 2004, 19 municípios, nos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Bahia e Pernambuco.

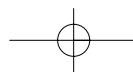
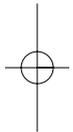
### **DESAFIOS E NECESSIDADES**

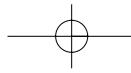
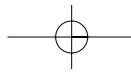
Os municípios atendidos neste primeiro ano de operação da ação de prevenção e erradicação de riscos em assentamentos precários estão entre aqueles que apresentam os maiores problemas e que já se encontram relativamente bem estruturados para gerenciá-los. Assim, a ação do Ministério das Cidades surge como uma contribuição efetiva para os programas em andamento, propondo como principal avanço o desenvolvimento do planejamento municipal para redução dos riscos.

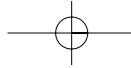
Com base nos planos municipais de redução será possível buscar a cooperação entre vários órgãos dos governos federal, estaduais e municipais, visando a levantar recursos para a

implantação das intervenções prioritárias. Aumentar a capacidade de investimento dos municípios e evitar a dispersão dos recursos normalmente escassos configuram-se como uns dos principais desafios a serem enfrentados para se conseguir uma redução efetiva dos níveis de risco no País.

É necessário também investir mais fortemente em programas de capacitação, treinamento e no intercâmbio direto entre as equipes municipais, no sentido de permitir a divulgação e a avaliação das experiências bem sucedidas e mobilizar o conjunto de municípios vulneráveis para o desenvolvimento de políticas preventivas de redução de riscos. A ampliação do programa de treinamento deverá contemplar o estabelecimento de convênios com governos estaduais, a formação de uma rede nacional de instituições de ensino capazes de se encarregar dos cursos de treinamento nas diversas regiões, o desenvolvimento de metodologias de análise e de planejamento para a prevenção de riscos, a elaboração de estratégias didáticas diferenciadas, como as de ensino à distância, e o estreitamento da articulação com os órgãos do Sistema Nacional de Defesa Civil, especialmente com a Secretaria Nacional de Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional.





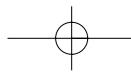
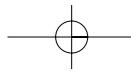


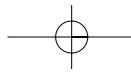
# Política de reabilitação de áreas urbanas centrais\*

CADERNOS DE MUCIDADES PROGRAMAS URBANOS

foto: Custódio Coimbra







\* Este texto foi escrito com a colaboração do arquiteto Milton Botler, responsável pelo Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais durante o ano de 2003.

## AS ORIGENS DO Esvaziamento DOS CENTROS

O processo de urbanização acelerada por que passou o país, além de promover a transferência populacional da área rural para a urbana, concentrou boa parte destes fluxos migratórios em poucos territórios. Nas Regiões Metropolitanas, sobretudo, desencadeou-se um padrão de urbanização calcado na reprodução permanente de eixos de expansão horizontal. Este modelo de desenvolvimento urbano – crescimento através de expansão permanente da fronteira urbana – foi fortemente impulsionado pelo planejamento econômico e territorial e, particularmente pelas políticas federais de financiamento e produção habitacional e de infra-estruturas, principalmente sistemas de circulação e de saneamento.

Do ponto de vista da produção habitacional, a disponibilidade de crédito a juros subsidiados voltado sempre para a produção de imóveis novos, permitiu à classe média das grandes cidades constituir novos bairros e novas centralidades na cidade gerando, além da expansão horizontal, o paulatino esvaziamento dos centros tradicionais. Do ponto de vista da estratégia de produção e financiamento das infra-estruturas, centros tradicionais foram abordados apenas como centros econômicos saturados, devendo ser objeto de descentralização das atividades, inclusive administrativas.

Para os setores de menor renda, a alternativa do loteamento ou conjunto habitacional (lotes, apartamentos ou casas próprias) nas periferias consagrou-se como o modelo hege-

mônico, justificado pelo impacto do preço dos terrenos mais baixos na franja externa. Todo o desenho da política habitacional a partir daí praticada por agentes públicos ou pelo setor privado – seguiu a mesma lógica gerando também um desenho de produção de infra-estrutura na mesma direção, embora, neste caso, ao contrário das novas centralidades de classe média, a provisão da infra-estrutura tenha se dado a *posteriori*<sup>7</sup>.

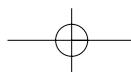
Desta forma os mercados habitacionais – tanto de classe média como de baixa renda – pressionaram fortemente no sentido da expansão centrífuga, esvaziando áreas centrais.

As políticas de planejamento e, principalmente, de regulação do solo tiveram forte interação com o modelo acima descrito.

Dentre os inúmeros instrumentos que compunham os acervos dos "planos de desenvolvimento integrados", destacamos alguns que, de forma mais óbvia, evidenciam um modelo que orientou o tipo de urbanização brasileira desde então: os planos de desenvolvimento econômico, destinados a promover uma adequada articulação das redes de produção industrial. O 1º PND fora orientado para a produção de bens de consumo duráveis, priorizando as indústrias da construção civil e automobilística, enquanto o 2º PND priorizou a produção de bens de capital, segundo uma política de substituição de exportações. Neste sentido, os planos de transportes, desenvolvidos para viabilizar a circulação de mercadorias, bens e serviços, consumaram a priorização do transporte terrestre, de carga e individual, desencadeando uma notável ampliação da malha viária, desde

<sup>7</sup> CARDOSO, Adauto L – A produção e reprodução dos assentamentos precários – paper apresentado ao Ministério das Cidades, Brasília, 2003.

MARICATO, Ermínia – Brasil Cidades, alternativas para a crise urbana. Petrópolis, Vozes, 2001



a década de 1960, com impactos consideráveis sobre o futuro da estrutura urbana das cidades brasileiras, reforçado pelos planos habitacionais e de saneamento, voltados para a dinamização do setor da construção civil.

Para organizar e regular espacialmente todas essas relações, os planos de ordenamento territorial (PDDIs), além de demarcar os eixos de expansão de investimentos também induziram o uso e ocupação do solo das cidades, principalmente através da atribuição de potenciais de aproveitamento do solo e das políticas de preservação, interagindo fortemente com o modelo de desenvolvimento por expansão de fronteira na direção das periferias<sup>8</sup>.

O ideário de modernização, naquele momento, centrava-se na renovação urbana, na introdução do "novo" em substituição às antigas estruturas herdadas do passado, sem compromissos com a memória ou com as funções simbólicas que, tradicionalmente, eram desempenhadas nos centros urbanos de origem, os núcleos históricos das cidades.

Não raro, os planos metropolitanos, através das leis de uso e ocupação do solo deles decorrentes, desestimulavam a permanência dos usos institucionais nos centros tradicionais. Ou ainda, de forma mais explícita, sob o argumento da modernização e racionalização da máquina estatal, determinavam a relocação desses usos para novos centros administrativos. Além disto, ao distribuir potenciais de aproveitamento do solo em novas centralidades, abria a possibilidade de valorização imobiliária nas novas frentes de expansão das cidades.

<sup>8</sup>ROLNIK, Raquel – Planejamento Urbano nos anos 90 – novas perspectivas para velhos temas in RIBEIRO, Luis César Q. e JÚNIOR, Orlando A S. – Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994

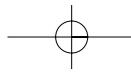
## PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO E AS INICIATIVAS DE "REVITALIZAÇÃO"

A política de preservação, por outro lado, atendida ao ideário urbanístico internacional, através das cartas patrimoniais, trataria de regular sobre a proteção dos sítios edificados que deixariam, aqui, de ter uma "utilidade" para pertencer a um universo simbólico que remetesse à origem, à beleza e à capacidade inventiva local, bem como à forma peculiar de ocupar o espaço<sup>9</sup>.

O que se estabeleceu foi, portanto, uma relação paradoxal, do ponto de vista conceitual e metodológico, no momento em que as funções – materiais e simbólicas – passaram a ser dissociadas do patrimônio edificado. Nos centros tradicionais, operou-se uma espécie de reducionismo, restringindo-se o patrimônio cultural aos seus elementos tangíveis, em oposição às atividades ali desempenhadas, ou melhor, à natureza das atividades que, enquanto intangíveis, deram significado ao próprio patrimônio edificado. Nessa perspectiva, o patrimônio edificado pôde ser legalmente protegido nos zoneamentos das cidades. Mas, desprovidos de outras funções, ou significados, que não a composição de um acervo de representação da história e da cultura local, escrita em pedra e cal, perderam sua eficiência urbanística sob a perspectiva do modelo de expansão urbana adotado.

Selado, portanto, o destino de inadequação dos centros tradicionais aos "tempos modernos", restaria, num primeiro momento, a batalha intelectual pela preservação do patrimônio

<sup>9</sup>FERNANDES, Edésio & RUGANI, Jurema - Cidade, Memória e Legislação. A preservação do patrimônio na perspectiva do direito urbanístico. Belo Horizonte. Instituto dos Arquitetos do Brasil/ Departamento de Minas Gerais 2002



cultural – edificado – ameaçado, ainda, pela perda do valor imobiliário decorrente das restrições urbanísticas impostas pelas legislações de proteção. Os centros foram, então, finalmente esvaziados, perderam população e atividades. Permaneceram, ou para ele migraram, em condições precárias, fragmentos de populações sem renda para manter ou mesmo se apropriar daquelas informações que atribuem valor simbólico àquele patrimônio. Degradaram-se os espaços públicos e o acervo edificado, proliferaram os cortiços e foram gerados vazios urbanos no coração das cidades.

As iniciativas de "revitalização" seguiram, inicialmente, os preceitos contidos nas cartas patrimoniais, com alcance restrito aos sítios históricos, ou parcelas deles, estimulados por políticas de preservação desenvolvidas ainda na década de 1980. Salvo os casos de cidades históricas, a exemplo de Ouro Preto, onde necessariamente o sítio histórico era praticamente a própria cidade, pouco se atingiu, no sentido de conservar a cidade e sua vida. O caso emblemático de Olinda guarda, até hoje, uma significativa importância por ter adequado os instrumentos financeiros do extinto BNH para a recuperação, para fins de habitação, dos imóveis que compunham seu sítio histórico. Na maioria dos casos, contudo, onde os sítios históricos são reduzidos a fragmentos de cidades expandidas, ao restauro eventual dos imóveis históricos, não se conseguiu agregar atividades, ou mesmo uma política, ou uma ação cultural consistente que garantisse a sustentabilidade das ações de recuperação.

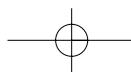
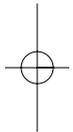
### **DOS PROGRAMAS GLOBAIS DE REVITALIZAÇÃO AS POLÍTICAS DE REABILITAÇÃO**

Já na década de 1990, em pleno cenário de globalização da economia, começa a se esbo-

çar um novo tipo de atuação sobre os centros tradicionais. Na verdade, a agenda internacional impôs um programa de reutilização dos centros tradicionais, atrelada a uma estratégia de fortalecimento da capacidade competitiva das cidades em atrair investimentos, sob um contexto de mudança do perfil e papel de economias urbanas marcadas pelos fenômenos da desindustrialização e globalização.

Vinculada a processos de planejamento estratégico derivados de metodologias de planejamento empresarial destinadas a ampliar mercados, os chamados projetos urbanos em áreas centrais passam a fazer parte da construção das chamadas vantagens competitivas e ser acionados para atrair os chamados setores econômicos de ponta nos mercados globais. Barcelona, Londres ou Baltimore, por exemplo, passaram a exportar modelos de recuperação dos centros tradicionais, obedecendo a um programa urbano comum de cidades globais, baseado na renovação e modernização das infra-estruturas, sobretudo aquelas ligadas à telecomunicações e tecnologias de ponta, oferecendo, além de uma infra-estrutura adequada para as novas exigências de gestão empresarial, um cenário carregado de significados culturais capazes de construir uma imagem da cidade ao mesmo tempo contemporânea e histórica, constituindo-se em forte atributo de promoção mercadológica.

No ambiente de globalização da economia, para pertencer ou integrar-se à rede de cidades globais – mesmo como nichos de globalização – esses investimentos em modernização das infra-estruturas criariam as condições necessárias à atração de novas empresas e de novos investimentos. Além disso, no caso das cidades globais, concentradoras de um vasto patrimônio imobiliário nas mãos das grandes corporações – do capital industrial e finan-



ceiro, sobretudo – a recuperação dos centros tradicionais implicava a recuperação do valor imobiliário de seus bens. Aliado a isso, as estratégias, o imaginário e o forte marketing criado em torno da recuperação dessas áreas centrais privilegiariam um elevado padrão de vida, disponibilizado para um público detentor de renda suficiente para recuperar e conservar os "charmosos" imóveis.

Assim, na maioria das ações inspiradas pelo novo paradigma ocorre uma homogeneização dos centros tradicionais em torno de um programa urbano comum, voltado a atender as demandas do público globalizado e seus padrões de consumo, contidos, principalmente, na qualidade e variedade dos serviços e da paisagem. A historicidade – como atributo artístico e, portanto, carregada de valor – é incorporada como um dos elementos básicos de uma estratégia de valorização, transformando centros históricos em objetos de desejo do capital global <sup>10</sup>.

Para além das imposições da globalização da economia, da real necessidade de integração das cidades às redes globais, o imaginário da globalização rapidamente reverberou sobre todos os procedimentos conceituais e metodológicos das políticas de reabilitação das cidades de forma que, globalizadas ou não, cidades dos países emergentes assumem sem pestanejar uma nova agenda de política urbana e seus instrumentos – planos estratégicos/projetos urbanos em áreas centrais.

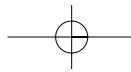
A generalização do modelo, então, passou a atingir de forma parcial as cidades

brasileiras. Nas grandes cidades brasileiras, as tendências internacionais atingiram apenas determinados espaços simbólicos das áreas urbanas centrais. Nichos de globalização, com centros de negócios, como fragmentos menores que procuram conectar-se às redes globais, mas que permanecem restritas, principalmente, a atividades ligadas ao turismo e ao entretenimento – aspectos que figuram dentro do programa urbano de cidades globais, centradas no setor terciário. Proliferam-se, assim, áreas tratadas como "bibelôs" urbanos, providas de equipamentos de lazer, ao gosto internacional, povoados de cafés, bares, restaurantes e centros culturais, dentro das restritas opções que possuem as cidades brasileiras para integrar-se, de alguma forma, no cenário da economia globalizada.

Entretanto, é no campo da inserção dos processos de esvaziamento/ reabilitação das áreas centrais, no contexto mais amplo das cidades e economias urbanas dos países emergentes, que residem os maiores limites e inadequações da aplicação da agenda internacional nas políticas de reabilitação.

Em primeiro lugar, porque os processos de globalização atingem as economias urbanas das cidades dos países centrais em um momento em que essas estão basicamente consolidadas em termos de expansão demográfica e com um grau básico de urbanidade já garantido para a grande maioria da população (habitação digna/infra-estrutura básica/equipamentos implantados) etc. No caso das economias urbanas brasileiras, a nova agenda trazida pela globalização atinge cidades incompletas, precariamente assentadas e em pleno processo de expansão de fronteiras. Neste contexto, o esvaziamento de áreas centrais consolidadas e providas de infra-estrutura e equipamentos em cidades onde estes atributos estão longe de ser generali-

<sup>10</sup>GARCIA, Fernanda Sanchez - Cidade espetáculo - política, planejamento e city marketing. Curitiba: Palavra 1997



zados ou universais, têm um impacto bastante perverso. Trata-se muitas vezes de um vasto estoque imobiliário sem utilização, em contraste com a realidade nacional de elevado déficit habitacional.

Enquanto o déficit de novas moradias é calculado em 6,5 milhões <sup>11</sup> de novas unidades, existem hoje quase 5 milhões de domicílios urbanos vagos. Em Recife e no Rio de Janeiro os imóveis vagos chegam a 18% do total de domicílios da área urbana. Só na cidade de São Paulo são 400 mil domicílios urbanos vagos, a maioria situada em áreas consolidadas e centrais.

Por outro lado, do ponto de vista da economia urbana, as áreas centrais viram proliferar atividades ligadas ao setor informal, constituindo-se em *locus* por excelência de expansão de atividades ligadas a este setor, em pleno processo vertiginoso de crescimento da informalidade nas economias urbanas em nosso país. Vendedores ambulantes e catadores de lixo ocupam parte significativa dos espaços públicos e, juntamente com os moradores de rua, cortiços e favelas situados em áreas centrais reiteram a especificidade dos processos por que passam as economias urbanas em nossas cidades.

Uma política de reabilitação de áreas centrais, no contexto de um projeto de desenvolvimento includente, não pode ignorar estas especificidades, sob pena de aprofundar processos de exclusão territorial e de degradação. Trata-se, neste âmbito, de uma política de reabilitação urbana que crie as condições e os instrumentos necessários para conter e reverter o processo de expansão, repovoando e

<sup>11</sup> 6,5 milhões – déficit habitacional – Fundação João Pinheiro, 2000.  
4.580.147 – número de domicílios vagos em áreas urbanas – Censo IBGE, 2000.

dinamizando áreas centrais esvaziadas de forma multiclassista, rompendo com a cultura da periferação e da segregação urbana e melhorando a possibilidade de integração de vastos setores à economia urbana <sup>12</sup>.

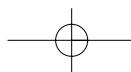
### **POLÍTICA DE REABILITAÇÃO NO GOVERNO FEDERAL-TRAJETÓRIA EM ANOS RECENTES**

Iniciativas recentes, no Brasil – experimentadas a partir do ano 2000 – procuraram reintroduzir a dimensão da reabilitação urbana em programas federais. Foi nesta direção que a Caixa Econômica Federal iniciou a implantação do "Programa de Revitalização de Sítios Históricos" – PRSH <sup>13</sup> e o Ministério da Cultura o Programa "Monumenta".

Financiado com recursos do BID e do Governo Federale contrapartidas locais, o Programa Monumenta busca não apenas restaurar imóveis integrantes de sítios históricos tombados pelo IPHAN, como também propiciar ações de fortalecimento institucional (como treinamento de equipes e atualização de legislação urbana e educação patrimonial), formação de mão de obra para restauro e fomento de atividades econômicas.

<sup>12</sup> SILVA, Helena M. B – Habitação no centro de São Paulo: como viabilizar esta idéia? São Paulo LABHAB/FAUUSP/CEF. 2000

<sup>13</sup> O Programa de Reabilitação de Sítios Históricos (PRSH) foi lançado em dezembro de 2000 pela Caixa Econômica Federal. Em março de 2001 foi firmada uma Cooperação Técnica entre a Caixa Econômica Federal e a Embaixada da França, onde foi definido o desenvolvimento dos "Estudos de Viabilidade de Reabilitação de Imóveis para Uso Habitacional em Sítios Históricos".



**A PERSPECTIVA DE REUNIR CONDIÇÕES FAVORÁVEIS PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA DE REABILITAÇÃO ARTICULADA FOI ABERTA A PARTIR DO INÍCIO DO NOVO GOVERNO COM A CRIAÇÃO DO MINISTÉRIO DAS CIDADES E DE UMA ABERTURA INÉDITA POR PARTE DOS GESTORES DOS DIFERENTES PROGRAMAS EM CONSTRUIR, DE FORMA ARTICULADA, UM PROGRAMA DE REABILITAÇÃO DE ÁREAS URBANAS CENTRAIS, INCLUÍDO NO PROGRAMA DO GOVERNO FEDERAL E NO SEU PLANO PLURIANUAL.**

Atualmente são 26 sítios históricos tombados pelo IPHAN que fazem parte do programa. Embora o programa tenha avançado significativamente na direção de superar o simples restauro de monumentos isolados e considerar contextos e ações mais amplos, sua intervenção ainda é bastante restrita a setores específicos de centros históricos que foram objeto de tombamento federal e, sobretudo, a imóveis públicos, já que as estratégias de financiamento de imóveis privados prevêem apenas o restauro de fachadas e coberturas. Já o PRSH, da Caixa, tendo como foco as áreas protegidas como patrimônio cultural (não apenas as tombadas por lei federal) procurou disponibilizar financiamento e arrematar parceiros para reabilitar imóveis vazios, destinando-os para o uso habitacional. Sem um fundo específico de financiamento, contando apenas com recursos do Programa de Arrendamento Residencial (PAR) a Caixa viabilizaria algumas ações de reabilitação, agregando recursos da lei federal de incentivo à cultura, via renúncia fiscal, para complementar os custos da recuperação de imóveis históricos que abrangem obras de restauro, que por isto ultrapassam os tetos de financiamento estabelecidos pelo PAR.

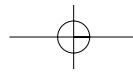
Do ponto de vista metodológico, o PRSH contaria com a parceria do governo francês, procurando adaptar às condições locais as experiências que acumularam em reabilitação

urbana através da delimitação de Perímetros de Reabilitação Integrados (PRI). Através do PRI, identificam-se os imóveis com potencial para reabilitação, quantifica-se os custos de recuperação e mobilizam-se os interessados. Além disso, a metodologia do PRI prevê a ação pública integrada, com melhoria da infra-estrutura, dos serviços e dos equipamentos públicos sem, entretanto, contar com recursos do próprio programa para esta finalidade. A Caixa implantou a metodologia dos PRIs em 9 centros urbanos e viabilizou as primeiras unidades reformadas.

Além das limitações decorrentes da inexistência de fundos específicos, o que reduz sobremaneira a escala de atuação do programa, o foco nas áreas e imóveis protegidos reduz as possibilidades do alcance do mesmo, já que o esvaziamento dos centros vai muito além da questão do patrimônio histórico.

Por fim, a ausência de uma política nacional de reabilitação e a fragmentação das ações em torno do tema permitiu, até o momento, intervenções em pequena escala, não se constituindo ainda em eixo da política habitacional e urbana, negociada entre as distintas esferas de governo – federal, estadual e municipal. Entretanto, as experiências desenvolvidas no âmbito do PRSH foram extremamente importantes para detectar os limites, obstáculos e necessidades de revisão de programas, normas e manuais para que uma ação de reabilitação em grande escala seja possível.

Enquanto a Caixa partia para a experimentação do PRSH, o IPHAN apresentava a formatação do "Programa Urbis", como uma resposta, de certa forma complementar ao Monumenta, mas sem orçamento nem padrões de financiamento específicos. O Urbis contribuiria, conceitualmente, com um exemplar modelo de gestão, sem necessariamente convergir ao Caixa/PRSH, pelo menos



quanto aos critérios de elegibilidade. Nem mesmo o PRSH estabeleceu, até 2003, qualquer relação explícita de complementaridade ao Monumenta, embora estivessem presentes muitas vezes nos mesmos sítios históricos.

Finalmente, diante da inexistência de uma política habitacional e de desenvolvimento urbano que incentive a reabilitação de forma massiva, os efeitos multiplicadores possíveis da ação do Monumenta são limitados.

### **A AÇÃO MUNICIPAL E ESTADUAL**

Alguns Municípios e Estados tem implementado políticas de reabilitação de centros no país, para além e independente da atuação do PRSH e Monumenta.

Destaca-se, em particular, a experiência recente do município de São Paulo, inseridas no âmbito de revisão de seu Plano Diretor, que conjuga a aplicações de instrumentos urbanísticos (como as ZEIS-3), metodológicos (como os Perímetros de Reabilitação Integrada do Habitat) e a articulação de investimentos para promover uma ação em sua área central que conjuga uma agenda explícita de política habitacional, ação social e recuperação urbanística. Esta experiência, em curso, assim como as ações de municípios como Porto Alegre e Recife e diferentes momentos da política para as áreas centrais do Rio de Janeiro, pavimentam um caminho que parece seguro do ponto de vista da ação do governo local e propício para uma entrada decisiva do governo nacional.

A perspectiva que tende a reunir condições favoráveis para a construção de uma política de reabilitação articulada foi aberta a partir do início do novo governo com a criação do Ministério das Cidades e de uma abertura inédita por parte dos gestores dos

diferentes programas (Monumenta/PRSH/IPHAN) em construir de forma articulada um Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais, incluído no programa do Governo Federal e no seu Plano Plurianual. 2004/2007.

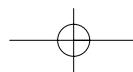
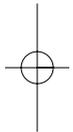
### **POLÍTICA DE REABILITAÇÃO - PRINCÍPIOS E DIRETRIZES**

A Política Nacional de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais parte do pressuposto que a reabilitação urbana consiste no processo de recuperação e reapropriação, pelos cidadãos, de áreas já consolidadas da cidade. O processo de reabilitação se realizará, preferencialmente, a partir de iniciativas que promovam a utilização dessas áreas já consolidadas, de forma a disponibilizar o estoque imobiliário para atender às demandas habitacionais emergentes no país.

Neste sentido, a política de reabilitação urbana deverá promover a diversidade de usos e de atividades voltadas para o desenvolvimento urbano, social e econômico, compreendendo a reutilização de edificações ociosas, de áreas vazias ou abandonadas, subutilizadas ou insalubres, bem como a melhoria da infra-estrutura, dos equipamentos e dos serviços urbanos.

A priorização das chamadas áreas urbanas centrais representa uma estratégia de construção de uma política de reabilitação urbana, com a perspectiva de que possa se estender, paulatinamente, para outras áreas consolidadas das cidades, para outras centralidades.

As áreas urbanas centrais reúnem, atualmente, os elementos mais favoráveis para a implementação dos princípios e instrumentos contidos no Estatuto das Cidades. Para este



propósito, numa definição preliminar, as áreas urbanas centrais compreendem um bairro ou um conjunto de bairros consolidados, articulados em torno do núcleo original da cidade, dotados de infra-estrutura urbana, acervo edificado com potencial habitacional, serviços e equipamentos públicos, serviços de vizinhança e oportunidades de trabalho. Apresentam, porém, processos de evasão de população e de atividades e (ou) degradação física relativa à infra-estrutura e ao ambiente construído.

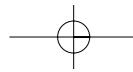
A Reabilitação, portanto, é um processo de gestão de ações integradas, públicas e privadas, de recuperação e reutilização do acervo edificado em áreas já consolidadas da cidade, compreendendo os espaços e edificações ociosas, vazias, abandonadas, subutilizadas e insalubres, a melhoria dos espaços e serviços públicos, da acessibilidade e dos equipamentos comunitários na direção do repovoamento e utilização de forma multiclassista.

A política de reabilitação deve atender às seguintes diretrizes:

- Integrar as ações apoiadas com recursos do Orçamento Geral da União: Plano de Preservação, Programa Monumenta, Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais e Plano Diretor
- Promover a conservação do patrimônio construído – cultural e ambiental – das áreas centrais de forma a melhorar a qualidade de vida da população e dos usuários das áreas centrais urbanas
- Estimular a consolidação da cultura da reabilitação urbana e edilícia nas áreas urbanas centrais em oposição à cultura dominante das novas construções, da periferização e da expansão horizontal das cidades brasileiras.
- Promover e apoiar a integração das

ações públicas municipais através de planos de gestão para reabilitação das áreas centrais.

- Estimular a gestão integrada e participativa. Promover a gestão democrática da cidade por meio da participação da população na formulação e implementação da política urbana e a integração da gestão pública e privada na reutilização das áreas já consolidadas da cidade.
- Fortalecer os vínculos da população com os bairros onde moram. A identificação e a valorização dos vínculos que a população mantém com o bairro são fatores fundamentais para aumentar a coesão social e garantir a diversidade social. Para isso é necessário criar estruturas de organização e participação que envolvam, ao longo de todo processo, essa população, os novos moradores que serão atendidos pelo programa e os movimentos sociais organizados.
- Contribuir para a redução do déficit habitacional por meio da ocupação dos vazios urbanos e da recuperação do acervo edilício, preferencialmente para o uso residencial, articulando esse uso a outras funções urbanas.
- Apoiar a permanência e inclusão social da população de baixa renda que reside ou trabalha na região, por meio da gestão de ações de melhoria das condições de acesso à moradia, ao trabalho e aos serviços públicos
- Reforçar as funções econômicas e os pequenos negócios. Garantir a permanência dos pequenos negócios que, em geral, oferecem grande número de empregos e estimular a criação de novos empregos na região, contribuindo para o fortalecimento das funções econômicas e



**NO CASO DAS AÇÕES DE REABILITAÇÃO JÁ EM ANDAMENTO, O MINISTÉRIO E A CAIXA ECONÔMICA FEDERAL ESTÃO AMPLIANDO A AÇÃO METODOLÓGICA E O ALCANCE DO PROGRAMA PARA AS "ÁREAS URBANAS CENTRAIS", ATÉ ENTÃO RESTRITA AOS SÍTIOS HISTÓRICOS, COM O OBJETIVO DE FORNECER CONTRIBUIÇÕES PARA POLÍTICAS DE REVITALIZAÇÃO DE CENTROS HISTÓRICOS, ENFATIZANDO O USO HABITACIONAL COM VOCAÇÃO SOCIAL**

simbólicas das áreas centrais.

- Estimular a atuação integrada do setor público e da iniciativa privada com vistas à articular os investimentos, públicos e privados, no reaproveitamento do parque edificado, na conservação e melhoria da infra-estrutura, dos serviços e dos equipamentos públicos.
- Impulsionar o desenvolvimento tecnológico e a formação profissional para a reforma e adequação dos edifícios para novos usos. É importante destacar que a reforma de edifícios para adequação a novos usos ainda é uma prática incipiente no Brasil, sendo necessários o desenvolvimento de técnicas, produtos e a formação de mão de obra adequada às suas características, podendo resultar no impulso às atividades deste segmento no setor da construção civil. Além de oferecer solução habitacional a proposta de reforma ou reciclagem de edifícios contribui para recuperar o patrimônio histórico, reverter o processo de abandono e, por vezes, se tornar indutor de outras iniciativas de reabilitação do entorno.
- Adequar a legislação urbanística para que os padrões e as normas de construção (código de obras e edificações) sejam adequados para a reforma e reciclagem dos edifícios para produção de habitação.

O Programa busca também definir financiamentos específicos e apropriados

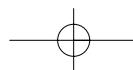
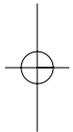
destinados à promoção da habitação e requalificação dos espaços públicos, de infra-estrutura, equipamentos e mobiliário.

### **POLÍTICA DE REABILITAÇÃO E SUAS ESTRATÉGIAS: A INTEGRAÇÃO DAS AÇÕES DO GOVERNO FEDERAL**

O Ministério das Cidades busca promover a integração e a transversalidade nas ações celebrando convênios com parceiros estratégicos, como o Ministério da Cultura – Programa Monumenta, IPHAN e Ministério do Turismo PRODETUR – fortalecendo a intervenção em municípios de atuação comum. Outras parcerias estão sendo realizadas conforme o Plano de Reabilitação Municipal assim indicar.

No caso das ações de reabilitação já em andamento, o Ministério e a Caixa Econômica Federal estão ampliando a ação metodológica e o alcance do Programa para as "Áreas Urbanas Centrais", até então restrito aos sítios históricos, com o objetivo de fornecer contribuições para políticas de revitalização de centros históricos, enfatizando o uso habitacional com vocação social.

O Programa redefine o campo de atuação do programa existente na Caixa, ampliando os limites de atuação para além dos sítios históricos, buscando estimular e consolidar no país a cultura de reabilitação urbana e promover a articulação da política de reabilitação das áreas urbanas centrais com a política urbana dos municípios, incorporando ao Plano Diretor e leis decorrentes dos instrumentos do Estatuto da Cidade, para fazer valer a função social da propriedade e propiciar a redução do preço e combater a manutenção de imóveis vazios, ociosos e subutilizados, de caráter especulativo ou não.



Considerando que a gestão do uso e ocupação do solo, bem como a política urbanística é de competência municipal, o Programa de Reabilitação atua como apoiador, fomentador e mobilizador das ações a serem coordenadas e implementadas pelos municípios.

*Este apoio se dá a partir das seguintes estratégias:*

- a) Apoio Financeiro (Orçamento Geral da União – OGU) para Planos, Projetos e Obras, sendo que os recursos do orçamento da União podem custear a elaboração de planos e projetos de reabilitação. Ou, pode haver a disponibilização de linhas de financiamento para produção habitacional e para projetos de transporte e mobilidade
- b) Apoio Institucional
- c) Apoio Fundiário

- a) Apoio Financeiro para Planos, Projetos e Obras

Em 2004, a Secretaria Nacional de Programas Urbanos está apoiando com recursos do OGU – Orçamento Geral da União, dez municípios para a Elaboração de Planos de Reabilitação em Áreas Urbanas Centrais (Porto Alegre, Recife, Vitória, Salvador, São Luís, Belo Horizonte, Piracicaba, Amparo e Pelotas).

O Programa prevê para o período 2005-2007 recursos do Orçamento para apoiar a "Elaboração de Planos de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais" e "Projetos de Infra-estrutura e Requalificação dos Espaços Públicos".

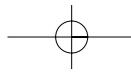
A primeira modalidade contempla a formação de Planos, Programas e Projetos de Reabilitação que definirão as áreas que serão reabilitadas e o conjunto de ações, estratégias, meios e projetos de intervenções integrados

necessários para a requalificação dos espaços urbanos centrais. Os planos definirão, também, Porto Alegre, Recife, Vitória, Salvador, São Luís, Belo Horizonte, Piracicaba, Amparo e Pelotas os custos e prazos para a concretização das ações a serem implementadas. Esta modalidade inclui, ainda, a elaboração dos programas e projetos necessários para promover a reabilitação de áreas centrais nos diversos aspectos - técnicos, institucionais, jurídicos, sociais, econômicos, culturais e financeiros.

Essa modalidade permite a contratação de:

- Elaboração e implementação de planos de reabilitação, planos de gestão, projetos, pesquisas de demanda, estudos de viabilidade e outros estudos e pesquisas voltados à reabilitação do perímetro escolhido;
- Promoção e divulgação dos projetos de reabilitação locais;
- Consultoria especializada jurídica e fiscal;
- Formação, montagem e capacitação de equipes técnicas locais;
- Sistema de informações georreferenciadas para monitoramento e avaliação da implantação dos projetos locais;
- Montagem de rede de assistência técnica e apoio à implementação de ações de reabilitação urbana que permita o intercâmbio e a difusão de experiências;
- Adequação da legislação urbanística;
- Definição do perímetro de reabilitação;
- Levantamento de imóveis vagos;
- Projetos complementares dos planos municipais; e,
- Estudo e análise da dinâmica de mercado.

Na segunda modalidade, apoio a "Projetos de Infra-estrutura e Requalificação de Espaços de Uso Público em Áreas Centrais", o Ministério das cidades, através da SNPU, apóia a elaboração e execução de projetos com ações integradas que resultem na construção e me-



lhoria da infra-estrutura dos espaços públicos e na melhoria das condições de vida da população residente e usuária das áreas urbanas centrais. Os projetos definirão também os custos e prazos para a concretização das ações a serem implementadas.

Essa modalidade permite a implantação, ampliação, melhoria e adequação da infra-estrutura urbana, compreendendo ações em serviços públicos, mobiliário urbano, espaços públicos, equipamentos comunitários e mobilidade e acessibilidade.

Na sistemática de 2005 as áreas selecionadas para intervenção e implantação de projetos integrados de reabilitação devem constituir-se em áreas urbanas centrais de regiões metropolitanas e sítios históricos ou conjuntos urbanos identificados pelo patrimônio nacional e atender aos seguintes pré-requisitos<sup>14</sup>:

- Dispor de acervo edificado com potencial de uso habitacional,
- Apresentar processos de evasão de população e de atividades, ou
- Apresentar processo de degradação social, bem como degradação física relativa à infra-estrutura e ao ambiente construído.

#### *Produção Habitacional*

Através dos vários programas geridos pela Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades e operacionalizados através da CAIXA, estão sendo disponibilizados recursos para financiamento de reformas em centrais, são eles:

<sup>14</sup> Manual para Apresentação de Propostas - Sistemática 2004 - é responsável pela gestão Ministério das Cidades.

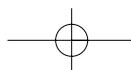
imóveis para uso habitacional em áreas

- Arrendamento Residencial (PAR): Beneficia famílias com renda mensal de até seis (06) salários-mínimos, disponibilizando crédito para aluguel com opção futura de compra e para a construção de moradias destinadas a arrendamentos em regiões metropolitanas, capitais e centros urbanos com população igual ou superior a 100 mil habitantes.
- Crédito Associativo: Atendimento às necessidades habitacionais de população de baixa renda, por intermédio da concessão de financiamentos a famílias que ganham de 3 a 5 salários mínimos, organizadas de forma associativa, possibilitando a construção e a aquisição de terrenos.
- Carta de Crédito: Carta de Crédito Individual financia a aquisição de imóvel novo ou usado, a construção em terreno próprio e a reforma de moradias, beneficiando famílias com renda mensal de até 12 salários-mínimos.
- Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH): Beneficia pessoas físicas com renda de até R\$ 580,00, complementando o valor de compra da moradia. Subsidia também a aquisição de moradias para quem ganha até R\$ 1.000,00 por mês.

#### *Transporte e Mobilidade Urbana*

A Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana apóia projetos e obras que promovam o aumento da mobilidade urbana, de forma sustentável, favorecendo os deslocamentos não motorizados e o transporte coletivo, com vistas a reduzir os efeitos negativos da circulação urbana.

No Programa Trilhos Urbanos busca contri-



buir para a melhoria da prestação de serviços de transporte metroferroviário estaduais ou municipais por meio da modernização dos sistemas existentes.

#### b) Apoio institucional

A proposta é concentrar a atuação do Governo Federal nos territórios onde existam terrenos públicos ociosos; cidades com trens operados pela CBTU e Trensurb e nos centros com potencial de renovação, articulando e integrando também as ações e recursos dos demais ministérios com atuação em centros.

Esta ação é realizada por intermédio de planejamento conjunto com município e/ou estados visando à elaboração dos planos de reabilitação que integrem todos os programas, ações, financiamentos locais e federais.

Dessa forma, o Programa de Reabilitação tem atuado como espaço de articulação de ações do Ministério das Cidades (política fundiária, habitação e mobilidade urbana) e de outros Ministérios (Cultura, Planejamento, Turismo, empresas e órgãos federais detentores de patrimônio imobiliário em áreas centrais), com vistas à integrar e potencializar os investimentos que estão sendo feitos nestas áreas.

Entre os integrantes deste espaço de articulação que tem como objetivo viabilizar e gerar escala no Programa de Reabilitação está o Ministério da Cultura, que opera o Programa Monumenta; o IPHAN, que elabora planos de preservação para sítios históricos; o Ministério de Turismo, através do PRODETUR, que estimula atividades para ampliar o potencial turístico; o Ministério de Planejamento, por meio da Secretaria de Patrimônio da União, que é responsável pela gestão das áreas pertencentes ao Patrimônio Federal e Terrenos de Marinha, áreas não operacionais que poderão ser destinadas para os planos de

reabilitação com usos e funções diversas. Além disso, o Ministério do Planejamento é responsável pelo acompanhamento do processo de liquidação a empresas federais como a Rede Ferroviária Federal SA. Há, ainda, a CBTU e a TREN SURB, empresas que fazem parte do Ministério das Cidades, e que são gestoras dos programas de modernização de trens metropolitanos, operando sistemas em centros urbanos importantes, estratégicos para a reabilitação destas áreas.

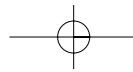
O quadro da página seguinte ilustra a complementaridade dos programas em alguns municípios de regiões metropolitanas que são prioritárias na ação do Governo Federal.

#### c) Apoio Fundiário

O Programa propõe a utilização do patrimônio imobiliário, terrenos e imóveis ociosos e subutilizados sob domínio da União, Empresas e Autarquias Federais para integrar programas e projetos de reabilitação e regularização.

Para esta ação é importante considerar a existência de imóveis vagos pertencentes ao Governo Federal- parte do Patrimônio da União e de autarquias como INSS, RFFSA, entre outros.

Em 2003 foi estabelecido um Grupo de Trabalho Interministerial, sob a coordenação do Ministério do Planejamento e participação ativa do Ministério das Cidades que definiu as diretrizes gerais para a gestão e disponibilização do estoque imobiliário público no âmbito federal. A partir destas diretrizes gerais, e levando em consideração que cada ente, órgão ou empresa federal tem uma legislação própria que rege seu patrimônio, para cada um dos órgãos citados está sendo estabelecido um procedimento e uma forma de atuação para que estes terrenos sejam melhor aproveitados, sobretudo para usos residenciais.



Integração das Intervenções em Áreas Centrais em Rms							
Municípios	Ministério das Cidades			M Cultura		M Turismo	Caixa/PRIH
	Plano Diretor	Reabilitação	CBTU	Monumenta	IPHAN	Prodetur	
São Luis (MA)							
Recife/Olinda (PE)							
Belém (PA)	DI/HBB						
Porto Alegre (RS)			TrensUrb				
Salvador (BA)							
São Paulo (SP)							
Rio de Janeiro (RJ)							
Natal (RN)							
João Pessoa (PB)	DI/HBB						
Fortaleza (CE)							
Vitória (ES)							
Maceió							
Belo Horizonte (MG)							

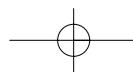
Integração das Intervenções em Áreas Centrais							
Municípios	Ministério das Cidades			M Cultura		M Turismo	Caixa/PRIH
	Plano Diretor	Reabilitação	CBTU	Monumenta	IPHAN	Prodetur	
Amparo (SP)							
Piracicaba (SP)							
Pelotas (RS)				PD			

Dessa forma, tanto com a comissão Liquidante da Rede Ferroviária Federal, como com a Secretaria do Patrimônio da União e o INSS estão sendo celebrados convênios que possibilitam, de acordo com diferentes arranjos institucionais e financeiros, a utilização deste patrimônio. Apresentamos a seguir um levantamento preliminar de terrenos passíveis de utilização pertencentes ao Governo Federal em áreas urbanas centrais, sobre os quais existe interesse de desenvolvimento de projetos de reabilitação:

A reabilitação das áreas centrais dos municípios-sede das regiões metropolitanas críticas, definidas pelo Midades, exige, além de um planejamento específico de reabilitação urbana, um esforço voltado para o repovoamento das áreas abandonadas, que em princípio deve atender a todas as camadas da população. Nesse esforço, é papel do Governo Federal apoiar programas habitacionais para a população que não tem acesso ao mercado imobiliário, ou seja, aquela com renda inferior a 5 salários mínimos, e mais parti-

cularmente para as faixas de 0-3 s.m., onde se concentra boa parcela do déficit habitacional brasileiro, aliado à intervenções voltadas para outros grupos de renda, notadamente na faixa de 5 a 10 salários mínimos.

O sentido da proposta é não apenas aumentar a oferta de moradias para estas faixas por promoção pública, para as faixas de renda mais baixa, e privada, para a classe média, mas, também, atuar na contra lógica do crescimento urbano por expansão de fronteiras periféricas e expulsão permanente dos mais pobres. O que se deseja aqui é promover uma forma mais heterogênea de crescimento urbano, enfrentando o tema da fragmentação sócio-espacial que tanto impacto produziu na violência urbana e esgarçamento do tecido social. O modelo de convivência de usos e grupos sociais no espaço pode ter também enorme impacto na inclusão econômica de setores marginalizados e excluídos, na medida da ampliação de seu acesso a equipamentos, serviços, oportunidades de desenvolvimento humano disponíveis nas áreas consolidadas.



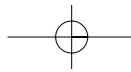
TERRENOS / IMÓVEIS						
	SPU	INSS	RFFSA	DNER	OUTROS	total
AP	1					1
BA	2				2	4
CE		1				1
ES		6				6
MA		2				2
MG		1				1p
PA		1			1	2
PB		4				4
PE		1	2		2	5
PI		12	3			15
PR		1	1			2
RJ	8	11	7		11	37
RN		2			1	3
RR	4			1	5	10
RS	1	6	2		2	11
SC		9				9
SP	1	13			9	24
<b>total</b>	<b>17</b>	<b>70</b>	<b>15</b>	<b>1</b>	<b>33</b>	<b>136</b>

A estratégia de apoio fundiário procura articular as necessidades e afetações públicas do patrimônio federal (como por exemplo a relação do patrimônio do INSS com o Fundo Previdenciário que paga os benefícios e aposentadorias ou o patrimônio imobiliário da RFFSA com o pagamento da dívida com seus credores) com a política de desenvolvimento urbano dos municípios, especialmente aqueles envolvidos na política de reabilitação de áreas centrais.

O Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais do Governo Federal propõe promover a articulação entre diversos agentes no sentido de atingir as metas e diretrizes propostas, uma vez que a

urbanização em si constitui uma prerrogativa dos municípios. No entanto, como apontado, o programa não se resume a essa articulação, sendo possível a aplicação de recursos não apenas em projetos mas também em obras.

Essa articulação constitui um dos principais focos do Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais, através da necessária mudança na cultura urbana, da divulgação de uma nova prática urbana, que consiste em reocupar os centros como maneira de contribuir para a contenção da constante expansão das fronteiras urbanas.



Coordenação geral dos Cadernos MCidades

ERMÍNIA MARICATO

Ministra Adjunta e Secretária Executiva

KELSON VIEIRA SENRA

Diretor de Desenvolvimento Institucional

FABRÍCIO LEAL DE OLIVEIRA

Gerente de Capacitação

ROBERTO SAMPAIO PEDREIRA

Assessor Técnico

Coordenação, elaboração e revisão de textos

Secretária Nacional de Programas Urbanos

RAQUEL ROLNIK

Gabinete:

ANA GABRIELA

EVANIZA RODRIGUES

LUIS GUSTAVO MARTINS

MARGARETH MATIKO UEMURA

RENATO BALBIM

SERGIO DE ALMEIDA ANDREA

TAIGUARA RAYOL ALENCAR

Departamento de Assuntos Fundiários

Responsável: CELSO SANTOS CARVALHO

ANTONIO MENEZES JUNIOR

CARLAN CARLO DA SILVA

DENISE DE CAMPOS GOUVEA

SANDRA BERNARDES RIBEIRO

THIAGO GALVÃO

Consultor: EDÉSIO FERNANDES

Departamento de Planejamento Urbano

Responsável: BENNY SCHASBERG

HELOISA PEREIRA LIMA DE AZEVEDO

MARCEL SANTANA

REGINA MARIA POZZOBON

YEDA VIRGINIA BARBOSA

Departamento de Apoio à Gestão

Municipal e Territorial

Responsável: OTILIE MACEDO PINHEIRO

ANDERSON KAZUO NAKANO

LAISSE MACHADO

SIMONE GUERESI

Apoio Administrativo:

Responsável: CLAUDIA MELO

AMANDA WALL

CLAUDILENE ALVES

MARCILIA MARIA

MARLUCE MONTES MARQUES

SOLANGE RODRIGUES

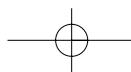
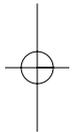
MAURICIO GARCIA SILVA

Estagiários:

CARLOS FABIO FERNANDES

CECÍLIA MARTINS PEREIRA

LUCIANA VECCHIDIEGO CAVALCANTE CUNHA



# Ministério das Cidades



Ministro de Estado  
OLÍVIO DUTRA  
cidades@cidades.gov.br

Chefe de Gabinete  
DIRCEU SILVA LOPES  
cidades@cidades.gov.br

Consultora Jurídica  
EULÁLIA MARIA DE CARVALHO GUIMARÃES  
conjur@cidades.gov.br

Assessor de Comunicação  
ÊNIO TANIGUTI  
enio.taniguti@cidades.gov.br

Assessora Especial de Relações com a Comunidade  
IRIA CHARÃO RODRIGUES  
iriaacr@cidades.gov.br

Assessor Parlamentar  
SÍLVIO ARTUR PEREIRA  
aspar@cidades.gov.br

Conselho Nacional de Trânsito  
Presidente  
AILTON BRASILIENSE PIRES  
denatran@mj.gov.br

Conselho das Cidades  
Coordenadora da Secretaria Executiva do ConCidades  
IRIA CHARÃO RODRIGUES  
conselho@cidades.gov.br

Ministra Adjunta e Secretária-Executiva  
ERMÍNIA MARICATO  
erminiatmm@cidades.gov.br

Subsecretário de Planejamento, Orçamento  
e Administração  
LAERTE DORNELES MELIGA  
laerte.meliga@cidades.gov.br

Diretor de Desenvolvimento Institucional  
KELSON VIEIRA SENRA  
kelson.senra@cidades.gov.br

Diretor de Integração, Ampliação e Controle Técnico  
HELENO FRANCO MESQUITA  
helenofm@cidades.gov.br

Assessora de Relações Internacionais  
ANA BENEVIDES  
abenevides@ciudades.gov.br

Departamento Nacional de Trânsito (Denatran)  
Diretor  
ALTON BRASILIENSE PIRES  
denatran@mj.gov.br

Secretário Nacional de Habitação  
JORGE HEREDA  
snh@ciudades.gov.br

Departamento de Desenvolvimento Institucional  
e Cooperação Técnica  
Diretora  
LAILA NAZEM MOURAD  
laila.mourad@ciudades.gov.br

Departamento de Produção Habitacional  
Diretora  
EMILIA CORREIA LIMA  
emilia.lima@ciudades.gov.br

Departamento de Urbanização e Assentamentos  
Precários  
Diretora  
INÊS DA SILVA MAGALHÃES  
imagalhaes@ciudades.gov.br

Secretária Nacional de Programas Urbanos  
RAQUEL ROLNIK  
programasurbanos@ciudades.gov.br

Departamento de Planejamento Urbano  
Diretor  
BENNY SCHASBERG  
planodiretor@ciudades.gov.br

Departamento de Apoio à Gestão Municipal Territorial  
Diretora  
OTILIE PINHEIRO  
olitiemp@ciudades.gov.br

Departamento de Assuntos Fundiários Urbanos  
Diretor  
SÉRGIO ANDRÉA  
regularizacao@ciudades.gov.br

Secretário Nacional de Saneamento Ambiental  
ABELARDO DE OLIVEIRA FILHO  
sanearbrasil@ciudades.gov.br

Departamento de Água e Esgotos  
Diretor  
CLOVIS FRANCISCO DO NASCIMENTO FILHO  
clovisfn@ciudades.gov.br

Departamento de Desenvolvimento e Cooperação  
Técnica  
Diretor  
MARCOS MONTENEGRO  
marcos.montenegro@ciudades.gov.br

Departamento de Articulação Institucional  
Diretor  
SERGIO ANTONIO GONÇALVES  
sergioag@ciudades.gov.br

Secretário Nacional de Transporte e da Mobilidade  
Urbana  
JOSÉ CARLOS XAVIER  
josecx@ciudades.gov.br

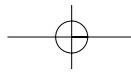
Departamento de Cidadania e Inclusão Social  
Diretor  
LUIZ CARLOS BERTOTTO  
luiz.bertotto@ciudades.gov.br

Departamento de Mobilidade Urbana  
Diretor  
RENATO BOARETO  
renato.boareto@ciudades.gov.br

Departamento de Regulação e Gestão  
Diretor  
ALEXANDRE DE AVILA GOMIDE  
alexandre.gomide@ciudades.gov.br

Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU)  
Diretor-presidente  
JOÃO LUIZ DA SILVA DIAS  
dir.p@cbtu.gov.br

Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A.  
(Trensurb)  
Diretor-presidente  
MARCO ARILDO PRATES DA CUNHA  
trensurb@trensurb.com.br



EDIÇÃO E PRODUÇÃO

Espalhafato Comunicação

PROJETO GRÁFICO

Anita Slade

Sonia Goulart

CAPA

Foto: J.R. Ripper

FOTOS

Arquivo MCidades

DIAGRAMAÇÃO E ARTE FINAL

Stefano Figalo

REVISÃO

Rita Luppi

