

## Alguns desafios da gestão do território no Brasil e o papel da Universidade

Ricardo de Sousa Moretti- Professor visitante da UnB e integrante do BrCidades

São relativamente poucos os países federalistas no mundo, onde se tem vários estados autônomos distintos unidos por uma administração única (federal). O número de países varia a depender dos critérios que se utiliza para definir o que é um país federalista, porém não são mais que 30 os que têm essas características. O Brasil tem a singularidade de possuir três esferas relativamente autônomas de governo- união, estados e municípios- com leis, orçamentos e algumas competências exclusivas, entre as quais, a de regulamentar o uso e ocupação do território. Esta competência está prevista no artigo 30 da Constituição Federal de 1988, que prevê que compete aos municípios “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”.

Esse texto defende a hipótese de que o federalismo e a regulamentação de uso e ocupação do território no Brasil apresentam problemas estruturais, grandes o suficiente para dificultar significativamente alguns avanços necessários para enfrentar o processo de mudanças climáticas em curso. Defende-se ainda que as universidades têm um papel importante para a proposição de uma reforma profunda na política para a gestão do território no país.

### Contexto e situação

Após mais de duas décadas da ditadura militar que se deflagrou no Brasil em 1964, período no qual se concentrou e centralizou poder na esfera federal, o texto constitucional de 1988 trouxe uma esperada descentralização e aumento de autonomia na tomada de decisão, conferindo aos municípios muito mais liberdade e poder de tomada de decisão do que tiveram no período militar. Porém, gradativamente as responsabilidades atribuídas aos municípios aumentaram e a transferência de responsabilidades não foi acompanhada pela transferência de recursos. Há hoje uma clara distorção na distribuição dos recursos arrecadados através de taxas, tributos e impostos no país. A esfera federal, um único ente, ficou, em 2021, com 52% dos recursos, os 26 governos estaduais mais o distrito federal ficaram com 26% do total arrecadado e aos 5570 governos municipais restaram 22% do total (FRENTE NACIONAL DOS PREFEITOS, 2023, disponível em [http://aequus.com.br/anuarios/multicidades\\_2023](http://aequus.com.br/anuarios/multicidades_2023)).

As administrações municipais são vistas pelos cidadãos como responsáveis por grande parte dos serviços públicos, mesmo daqueles que não necessariamente são de sua responsabilidade direta. E, em especial os pequenos municípios, onde é mais difícil viabilizar arrecadação dos tributos que podem ser cobrados na esfera municipal, vivenciam uma situação de grave penúria financeira.

Quando se olha para o espaço territorial ocupado pelos municípios com população inferior a 20 mil habitantes (figura 1) constata-se a importância que estes municípios têm numa política nacional de gestão do território, ou seja, é estratégico o aperfeiçoamento tanto das políticas públicas em geral, como dos procedimentos de gestão do território nestes locais. É grande quantidade de municípios ainda menores- são 1324 municípios com menos de 5 mil habitantes dos quais 127 municípios com menos de 2 mil habitantes. Vale destacar ainda, na análise do mapa apresentado na figura 1, que na região Norte do país, região menos densa e povoada do país, onde se encontra a floresta amazônica, há municípios que têm mais que 20 mil habitantes, mas que são extremamente extensos, vários deles com dimensões

territoriais superiores às de todo um país, como pode se observar na figura 1, em que estão incluídas as delimitações físicas dos municípios.

### MUNICÍPIOS BRASILEIROS COM MENOS DE 20 MIL HABITANTES

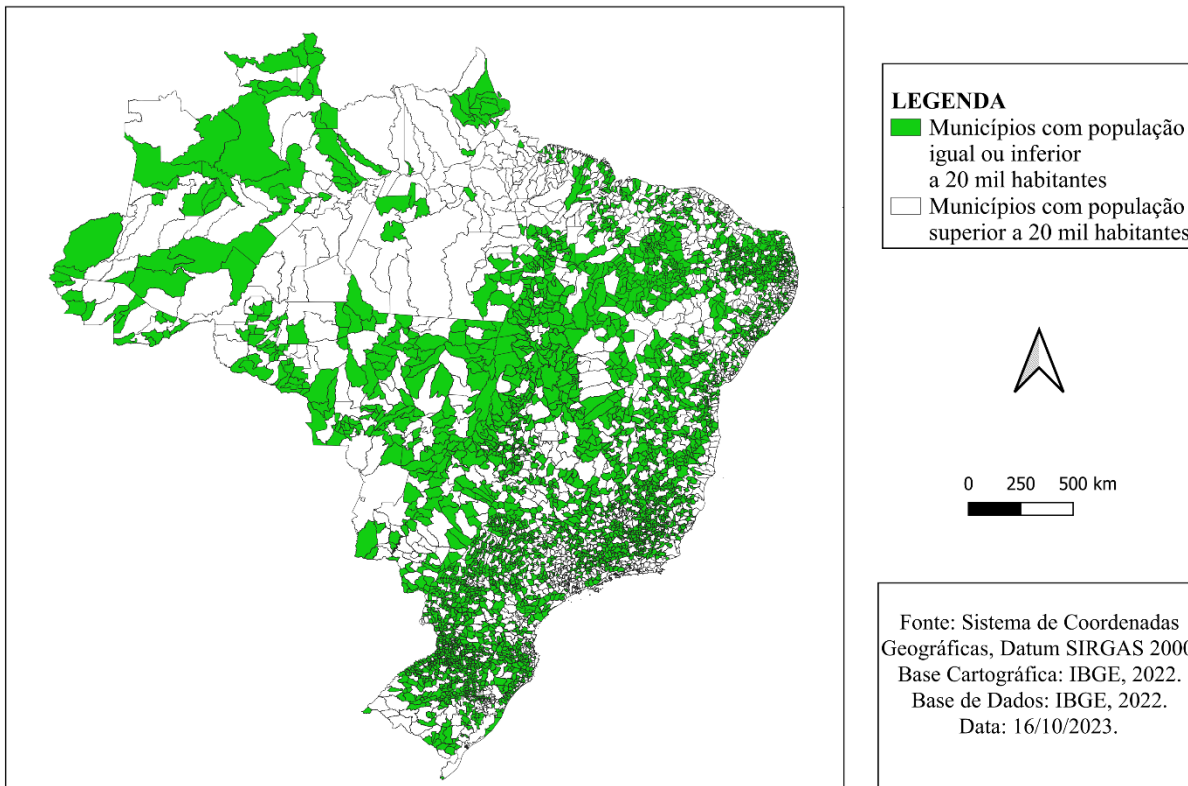


Figura 1- Extensão territorial dos municípios que têm menos que 20 mil habitantes, com base nos dados do Censo de 2022. Figura preparada por Patrícia Ferragoni Cruz.

Os pequenos municípios podem solicitar transferências de recursos das esferas estadual e federal, para projetos específicos. Mas aqui tem-se um novo desafio, que se apresenta como círculo vicioso. Para solicitar essas transferências é necessário a preparação de projetos, ou seja, é necessária uma razoável capacidade institucional, que os pequenos municípios não dispõem. Para obter recursos é preciso ter capacidade institucional e para obter capacidade institucional são necessários recursos. A situação fica ainda mais grave pois boa parte da já pequena capacidade institucional presente nas pequenas municipalidades fica aprisionada por exigências e pelas demandas de informações, esclarecimentos e procedimentos apresentados pelos governos das esferas estaduais e federal, pedidos estes modelados por uma lógica de municípios médios e grandes, que se aplicam com muita dificuldade na realidade dos pequenos municípios. Para que as transferências se concretizem são demandados diagnósticos e planos, ou a constituição de conselhos que, se têm clara importância e lógica para municípios de grande porte, são superdimensionados para a realidade dos pequenos municípios, sobrecarregando a já limitada capacidade institucional destes locais.

### Algumas dimensões do problema de gestão do território

Quando se analisa a normativa e a estrutura das políticas públicas voltadas para a gestão do território brasileiro constata-se que ela é claramente vocacionada para municípios isolados, de médio e grande porte.

Parte dos instrumentos previstos, por exemplo, no Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2001), tais como outorga onerosa ou transferência do direito de construir, não encontram eco nas demandas que existem nos pequenos municípios. Quando se examinam as orientações para preparação dos diferentes planos (Plano Diretor, de mobilidade, de saneamento, de habitação entre outros) constata-se que foram modeladas para enfrentar problemas que não necessariamente são relevantes para os pequenos municípios. Essas exigências desproporcionais demandam uma capacidade institucional de elaboração dos planos que nem sempre está disponível nos pequenos municípios. Isto faz com que os planos, desenvolvido por equipes contratadas, muitas vezes se apresentem como um instrumento “estrangeiro”, elaborado para cumprir exigências burocráticas necessárias para liberação de recursos, e que não são vistos como instrumento efetivos frente aos problemas vivenciados nos municípios pequenos.

Da mesma forma, toda a estrutura de governança territorial está centrada no planejamento do território municipal, principalmente aqueles situados dentro dos perímetros urbanos, e ainda são frágeis e incipientes os mecanismos de gestão do território nas escalas regional, nos aglomerados de municípios, nas regiões metropolitanas. Quando existem planos regionais os mesmos ficam esvaziados pela baixa quantidade de recursos que podem ser geridos pela escala regional de governança.

Porém, quando se analisa a tipologia dos municípios brasileiros, constata-se que os municípios de médio e grande porte, isolados, para os quais a lógica atual do planejamento territorial está moldada, representam apenas cerca de 8,6% do total da população brasileira (GOMES e outros, 2022).

“Na ótica da gestão pública municipal, identifica-se uma diferença significativa entre os “municípios isolados” e aqueles que constituem “arranjos populacionais”, ou seja, quando se verifica algum grau de contiguidade da mancha urbanizada, além da presença de movimentos pendulares para trabalho ou estudo entre mais de um município. Os municípios em contiguidade exigem do planejamento setorial de transportes, educação, saúde, saneamento e demais serviços públicos um olhar para o território que transcende a delimitação político-administrativa municipal” (GOMES e outros, 2022).

Nas grandes aglomerações de caráter metropolitano tem-se 33% da população, em outros arranjos populacionais tem 22,7% da população e nos municípios isolados de população inferior a 100 mil habitantes tem-se 35,7% da população. Para estas três tipologias de municípios, que abrigam 91% da população brasileira, as estruturas de governança territorial atualmente disponíveis apresentam sérios problemas e limitações.

Para agravar o quadro da gestão do território, sua normativa previu mecanismos participativos de deliberação sobre os planos, que foram infelizmente capturados pela lógica e interesses do mercado imobiliário e das grandes corporações. Em alguns casos a situação se mostra esdrúxula- nos municípios de Natal e de São Paulo, apenas para citar dois exemplos, depois de meses de reuniões e audiências para “ouvir a população”, surge das sombras um plano que contraria todas as aspirações populares, mas

que atende perfeitamente aos interesses do mercado imobiliário, liberando direitos de construir absolutamente superiores à capacidade de suporte ambiental e físico. Infelizmente é um problema que se repete, com variações, em inúmeros municípios brasileiros.

#### Universidade pública com grande inserção no território

A universidade brasileira esteve presente e tem condições de estar cada vez mais presente na proposição das políticas públicas estruturantes no país. Um exemplo importante de política pública concebida e detalhada na universidade pública é o SUS- Sistema Único de Saúde, que apesar das dificuldades para ser levado adiante num país com tantas carências e desigualdades, tem se mostrado um verdadeiro esteio para consolidar o direito humano à saúde, garantindo atendimento indistinto para a população toda.

Quando se consideram as instituições de ensino superior federal, às quais deve se acrescentar a rede de universidades públicas estaduais, constata-se que ocorreu uma rápida descentralização da estrutura de ensino superior. As IFES- Instituições Federais de Ensino Superior no Brasil têm uma capilaridade importantíssima no território brasileiro- são 679 campi de Institutos Federais e 314 campi de Universidades Federais. O estabelecimento da política de cotas provocou transformações significativas no perfil dos alunos nestas instituições e espera-se que, embora mais lentamente, consiga também trazer alterações no perfil docente. Estas mudanças, juntamente com a regulamentação (Resolução 07/2018 do Conselho Nacional de Educação), que torna obrigatória a inclusão das atividades de extensão no currículo de formação universitária (10% da carga horária curricular total dos cursos de graduação) tem o potencial para trazer para muito mais perto do território o trabalho que se desenvolve nas IFES e nas universidades em geral.

#### Desafios decorrentes das mudanças climáticas

Quando se analisam alguns dos vários desafios decorrentes do processo de mudanças climáticas em curso fica mais clara a gravidade dos problemas hoje verificados na estrutura de gestão territorial do Brasil. A redução dos gases que aceleram o aquecimento pressupõe uma radical alteração do padrão de mobilidade de pessoas e produtos, que por sua vez traz claros reflexos na concretização de uma organização territorial que comporte e dê base para as mudanças necessárias.

Essa discussão leva a vários desdobramentos, mas vale aqui destacar pelos menos dois aspectos. O primeiro diz respeito à importância de melhorar as condições de vida das pequenas cidades, ensejando tanto a permanência como a atração de novos contingentes populacionais para assentamentos com baixa pegada ambiental, que inclui a produção de alimentos em locais cada vez mais próximos das áreas em que o mesmo é consumido. Mas pretende-se aqui focar no segundo aspecto, da importância do aproveitamento, inclusive para habitação social, do patrimônio edificado já existente nas áreas centrais das cidades, na perspectiva de reduzir os impactos ambientais relacionados à produção de novas edificações, mas também de viabilizar a redução dos deslocamentos, já que parte significativa das ofertas de trabalho e de equipamentos públicos usualmente se situa nestes locais.

Os equívocos do processo de planejamento territorial hoje em curso no Brasil afetam diretamente estes dois aspectos. Com relação ao patrimônio edificado existente constata-se uma máquina de demolição de edificações existentes, face a interesses pela produção de novas unidades com utilização mais

intensa do direito de construir, após as vitórias do capital imobiliários na liberação de elevadíssimos coeficientes de aproveitamento dos terrenos.

Por outro lado, um conjunto de fatores faz com que prevaleça a cultura do “retrofit”, com a retirada de todos os moradores e promoção de reformas relativamente radicais, procurando-se enquadrar a edificação nas novas normativas das edificações. Evidentemente é sempre problemático, num contexto em que prevalece a cultura de mercado, ofertar as novas edificações à população que ali residia originalmente, que muito frequentemente já não consegue pagar os custos da moradia totalmente remodelada.



Figura 2- Demolição de prédio na cidade de São Paulo, impulsionada pela legislação permissiva, conduzida pelos interesses do capital imobiliário.

O modelo de “retrofit” se contrapõe a uma política de estímulo à reabilitação progressiva das edificações antigas existentes, se possível com a permanência dos moradores originais (usualmente de baixa renda) nos locais, enquanto se concretizam as obras de melhoria da segurança (em especial de proteção contra incêndios), de instalações prediais que levem a menor consumo de água e energia e de melhoria possível da acessibilidade. Essa política pressupõe que se avance nas estratégias de parcerias público-comunitárias (PPPp) em contraponto às parcerias público privado, que são hegemônicas nos modelos de “retrofit”. Pressupõe também ajustes significativos na estrutura normativa, que é atualmente muito dirigida e focada para a produção de novas edificações utilizando-se as normas e critérios técnicos mais recentes, o que pode tornar inviáveis as melhorias progressivas das edificações antigas. Esta exigência de normas novas para edificações antigas infelizmente tem ocorrido frequentemente no licenciamento da reabilitação, mesmo quando não se faz a desocupação do imóvel

para execução das obras de melhorias. As possibilidades de ajuste destas normativas é assunto para o qual a universidade pode e deve trazer uma importante contribuição.

#### Desafios de governança e o papel das Universidades

Avalia-se que a universidade pode e deve ter um papel ativo no processo de discussão que envolve o questionamento dos problemas e distorções da atual estrutura federativa no Brasil, na perspectiva da sua revisão. Esta revisão deve possibilitar que as administrações municipais, em especial dos pequenos municípios, tenham recursos que viabilizem a concretização, de forma autônoma, das responsabilidades que são hoje a eles atribuídas.

Toda a lógica de governança hoje se afasta das demandas e problemas específicos dos pequenos municípios e a identificação de novas políticas públicas de gerenciamento do território deve contemplar formas de melhorar a condição de permanência e de atração populacional em direção aos pequenos municípios. A viabilização desta política pública com inclusão do olhar do pequeno município pressupõe pesquisas, como por exemplo da identificação de fatores que podem fazer com que a população mais jovem se interesse em permanecer e em morar nas pequenas localidades. E tem-se aí uma possível contribuição da pesquisa universitária.

Da mesma forma, entende-se que o modelo de planejamento e gestão do território apresenta múltiplas contradições que estão a demandar a proposição de um outro sistema, de uma outra forma de estruturar as políticas públicas. Este novo sistema precisa contemplar o desafio de concretizar o planejamento territorial regional, que hoje praticamente não existe. Precisa ainda incluir outras formas e estratégias de elaboração dos planos de gestão do território, que assegurem a efetiva participação da população, fugindo das armadilhas do sistema participativo falsificado que hoje se constata e que tem servido de palco ideal para a completa submissão dos planos aos interesses do capital imobiliário e das grandes corporações. Entende-se que a retomada da antiga prática de política pública adotada por vários municípios brasileiros, de elaboração de orçamentos participativos, pode ser uma das chaves para retomada de uma participação cidadã no planejamento territorial, com empoderamento das decisões locais e da população nas comunidades. Da mesma forma, a identificação de formas para viabilizar e fazer crescer as parcerias público-comunitárias, com repasse de recursos, de forma responsável, diretamente para as comunidades, pode constituir um passo importante de empoderamento das comunidades e de melhor aplicação dos recursos públicos. As comunidades podem vir a ter um papel estratégico na gestão e fiscalização da aplicação dos recursos, mas para isso é importante a contribuição da universidade, tanto na proposição de estratégias que permitam a ampliação desta forma alternativa de parceria, como no necessário acompanhamento técnico de iniciativas inovadoras que venham a ser desenvolvidas por estas comunidades.

É importante destacar que, no enfrentamento tanto dos desafios da gestão territorial regional como a de assistência aos pequenos municípios, a esfera estadual poderia ter um importante papel. Porém, o que tem se constatado é exatamente o contrário. Tomando-se como exemplo o Estado de São Paulo, verifica-se o esvaziamento e desmonte justamente das estruturas da gestão pública voltadas para a governança regional e para o atendimento dos pequenos municípios, em um fluxo inverso daquele que se poderia esperar no atual contexto.

A maior parte do território ocupado das cidades brasileiras é recente, com não mais que 70 anos. A lógica do pensamento da construção civil do país se voltou, nas últimas décadas, para o novo, para

produção do que ainda não existe. Cresceu muito lentamente o conhecimento das estratégias de manutenção, reforma, reabilitação. Há hoje um gigantesco patrimônio edificado no país, que apresenta patologias variadas, inclusive decorrentes de construções feitas de forma informal, com baixos recursos e muitas vezes produzida de forma improvisada. Mas ainda é incipiente o conhecimento técnico sobre as patologias das construções, sobre as técnicas de melhoria e reabilitação. É fundamental que a universidade se aproxime deste problema, e que ajude na viabilização da política de ATHIS- Assistência técnica para a habitação social, prevista em lei (Lei 11.888/2008) mas ainda não implementada na prática, a não ser por experiências pontuais, ainda de caráter piloto, apesar da legislação já contar com mais de uma década. É forte a contribuição que a universidade tem dado e pode vir a trazer, caso se consiga implementar na prática, o que está previsto em lei.

E apesar da rápida expansão territorial das cidades, há em várias das grandes cidades brasileiras, um patrimônio edificado constituído por edificações envelhecidas, de caráter histórico ou não, usualmente situadas nas áreas onde há maior concentração de empregos e oportunidades de trabalho, de equipamentos de mobilidade coletiva, de equipamentos públicos em geral. Tornar viável que a população mais vulnerável também tenha oportunidade de ocupar este território central é chave. E aqui temos novamente o papel da universidade. Os procedimentos de licenciamento de projetos estão hoje focados na utilização de normas novas em edificações antigas e é evidente a necessidade de mudança de paradigmas, envolvendo a melhoria gradativa e possível destas edificações. Espera-se que este evento, no qual a universidade tem papel estruturante, seja uma oportunidade importante para avançar nesta direção.