

Marco Aurélio Costa

Diálogos para uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

Temas transversais à PNDU

Volume 3



Marco Aurélio Costa

Diálogos para uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

Temas transversais à PNDU

Volume 3



Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministra Simone Nassar Tebet

ipea

**Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada**

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

Presidenta

Luciana Mendes Santos Servo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Gaiger Silveira

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Luseni Maria Cordeiro de Aquino

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Roberto Amitrano

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Aristides Monteiro Neto

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Carlos Henrique Leite Corseuil

Diretor de Estudos Internacionais

Fábio Vêras Soares

Chefe de Gabinete

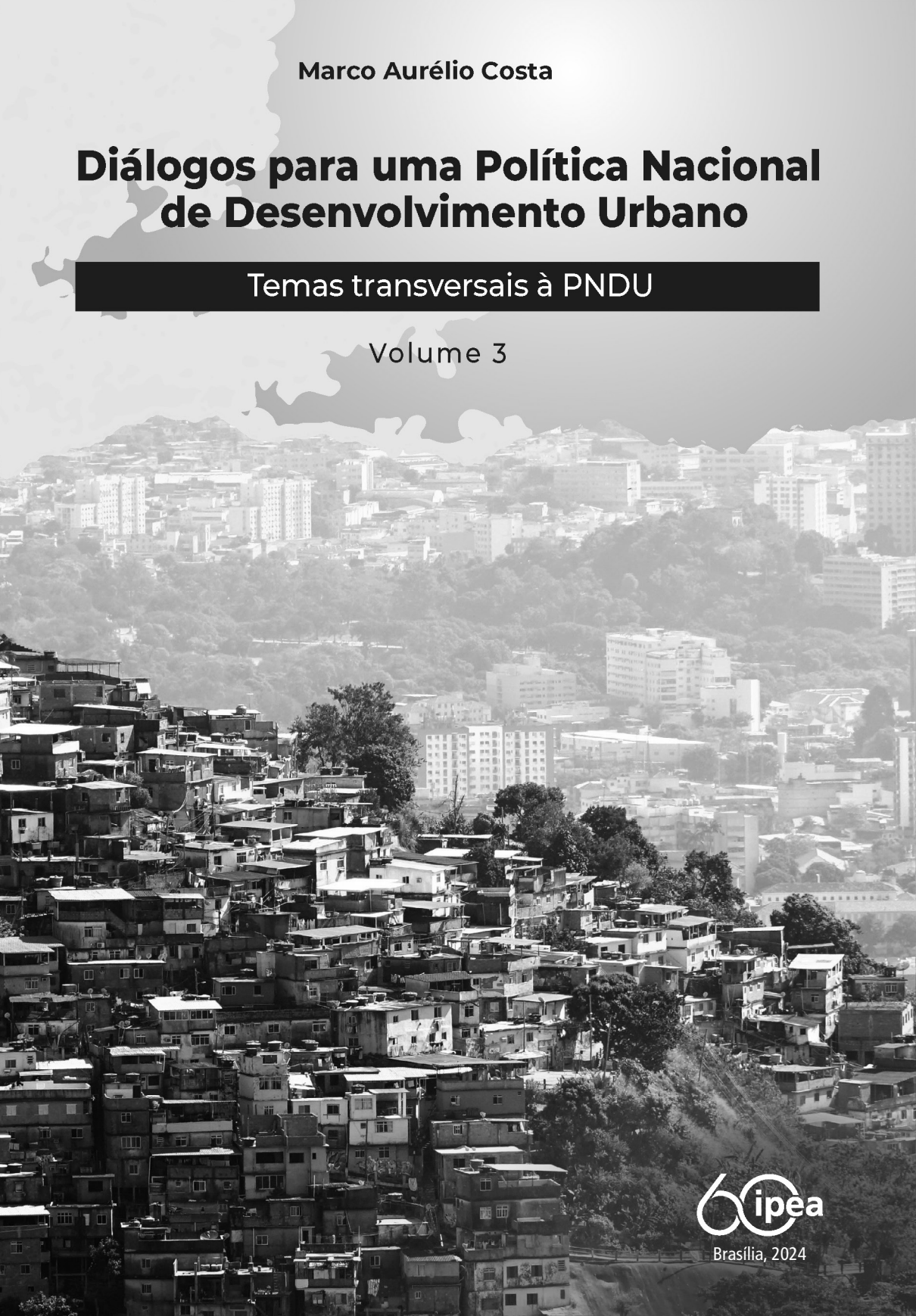
Alexandre dos Santos Cunha

Coordenadora-Geral de Imprensa e Comunicação Social

Gisele Amaral

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

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



Marco Aurélio Costa

Diálogos para uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

Temas transversais à PNDU

Volume 3



Brasília, 2024

C837d Costa, Marco Aurélio

Diálogos para uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano : temas transversais à PNUD / Marco Aurélio Costa. – Brasília : IPEA, 2024.

v. 3 (303 p.) : il., color.

Inclui referências bibliográficas.

ISBN: 978-65-5635-069-1

1. Política Urbana. 2. Planejamento Urbano. 3. Cidades. 4. Desenvolvimento Urbano. 5. Políticas Públicas. 6. Brasil. I. Título.

CDD 711.40981

Ficha catalográfica elaborada por Andréa de Mello Sampaio CRB-1/1650

Como citar:

COSTA, Marco Aurélio. **Diálogos para uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**: temas transversais à PNUD. Brasília: Ipea, 2024. v.3. ISBN: 978-65-5635-069-1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-069-1>.

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e ePUB (livros e periódicos). Acesse: <https://www.ipea.gov.br/porta/publicacoes>

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

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

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	9
---------------------------	----------

PARTE I

POLÍTICA URBANA: ASPECTOS SETORIAIS E DIÁLOGOS COM A QUESTÃO AMBIENTAL

CAPÍTULO 1

PLANEJAMENTO URBANO E A DIMENSÃO INTEGRADORA DA QUESTÃO AMBIENTAL: REVISITANDO INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANA PARA O ENFRENTAMENTO DA EMERGÊNCIA CLIMÁTICA	13
Rogério Palhares Zschaber de Araújo	
Ana Lúcia Goyatá Campante	
Cristiane Borda Pinheiro	

CAPÍTULO 2

HABITAÇÃO, URBANIZAÇÃO E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE ASSENTA- MENTOS AUTOPRODUZIDOS EM UMA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO: ALGUMAS CONTRIBUIÇÕES.....	31
Cleandro Krause	

CAPÍTULO 3

A TRANSVERSALIDADE DA AGENDA AMBIENTAL NO ESCOPO DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO	59
Laurita Hargreaves-Westenberger	
Armando Palermo Funari	

CAPÍTULO 4

CIDADES E SANEAMENTO BÁSICO: POLÍTICAS, INSTRUMENTOS E DESAFIOS À GESTÃO INTEGRADA.....	79
Gesmar Rosa dos Santos	
Alesi Teixeira Mendes	

PARTE II

TRANSIÇÃO DIGITAL E SOCIEDADE: TRANSFORMAÇÕES E NOVOS DESAFIOS

CAPÍTULO 5

TÓPICOS DA TRANSFORMAÇÃO DIGITAL PARA A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO	109
Carlos Henrique C. Ferreira Jr.	

CAPÍTULO 6

CONSIDERAÇÕES SOBRE O PAPEL DO ESPAÇO NA ESTRATIFICAÇÃO SOCIAL DAS SOCIEDADES CONTEMPORÂNEAS	135
Marden Campos	

CAPÍTULO 7

REFLEXÕES SOBRE TERRITÓRIO E SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL.....	155
Andreia Cidade Marinho	

CAPÍTULO 8

SEGURANÇA PÚBLICA, CIDADE E CIDADANIA	183
Cláudio Roberto de Jesus	
Arnaldo Costa Gama	

PARTE III

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: A ESCALA LOCAL/REGIONAL EM TEMPOS DE TRANSIÇÕES

CAPÍTULO 9

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL: FUNDAMENTOS TEÓRICOS, INTEGRAÇÃO URBANA E POSSIBILIDADES PRÁTICAS PARA OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS.....	205
Luiz Felype Gomes de Almeida	

CAPÍTULO 10

DESENVOLVIMENTO URBANO, ECONOMIA E TRANSIÇÃO DIGITAL: POR UMA OUTRA ECONOMIA VOLTADA À EFETIVAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE.....	237
Adriana Micheletto Brandão	
Genauto Carvalho de França Filho	
João Mendes da Rocha Neto	

CAPÍTULO 11

AS ARTICULAÇÕES GLOBAL-LOCAL NA CONFORMAÇÃO DA REDE
ESPACIAL URBANA: O CASO DA REGIÃO METROPOLITANA DO CARIRI263

Carlos Eduardo Pereira do Nascimento

Francisco do O' de Lima Junior

CAPÍTULO 12

DESENVOLVIMENTO LOCAL E AMPLIAÇÃO DA AUTONOMIA FISCAL:
O CASO DO MUNICÍPIO DE BREVES-PA.....287

Rodrigo Portugal

Moises Sarraf

APRESENTAÇÃO

No final de 2019, o Ministério de Desenvolvimento Regional (MDR), por meio da Secretaria Nacional de Mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano (SMDRU), e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) firmaram o Termo de Execução Descentralizada (TED) nº 71/2019, com o objetivo de

realizar ações de cooperação técnico-científica, intercâmbio de conhecimentos, informações e experiências entre o Ipea e a SMDRU/MDR, compreendendo a produção e a sistematização de insumos preliminares para a formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU).¹

Com esse TED, vislumbrou-se a oportunidade de desenvolver e consolidar uma parceria que permitiria ao Ipea contribuir para as reflexões da equipe da Coordenação-Geral de Desenvolvimento Regional e Urbano (CGDRU) do MDR. Isso seria realizado no processo, tão necessário quanto complexo, de desenhar e elaborar uma política nacional que tem por objeto um campo temático amplo, cuja competência de implementar e executar os projetos e as ações diz respeito aos entes municipais, ainda que seja responsabilidade da União o estabelecimento de diretrizes para o desenvolvimento urbano. Caso fosse um desafio trivial, a PNDU já seria uma realidade e estaria, quem sabe, celebrando algumas décadas de vida.

Ao longo dos últimos três anos, uma equipe do Ipea, que contou com mais de quarenta pessoas, entre pesquisadores, bolsistas e colaboradores, seguindo o plano de trabalho acordado entre o instituto e o MDR, dedicou-se a levantar informações e dados; desenvolver análises e discussões; organizar e realizar seminários; e produzir dezenas de documentos para subsidiar o processo de construção da PNDU, tudo em sintonia com o MDR e com os outros parceiros institucionais da CGDRU, especialmente o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e a Agência Alemã de Cooperação Internacional (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit – GIZ).

O resultado desse esforço analítico encontra-se disponibilizado em cerca de duas dezenas de notas técnicas, num livro relativo à governança metropolitana no país e em sumários executivos, organizados em torno de blocos temáticos.

Esse material, previsto no TED e em seu plano de trabalho, ainda que esteja em sua maior parte aberto para consulta, traduz-se numa extensa coleção de publicações, cuja leitura integral demanda bastante tempo, o que reflete o

1. BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano e Metropolitano. *3º Termo Aditivo ao Termo de Execução Descentralizada nº 71/2019*. Brasília: MCidades Ipea, 2023.

próprio período empregado na sua produção. O termo de execução previu a publicação de três volumes de livros, que reúnem um conjunto amplo de reflexões em torno dos temas abordados pelas notas técnicas e possibilitam uma leitura ora mais objetiva, ora mais aprofundada de alguns elementos trazidos por esses documentos. Os livros foram ainda enriquecidos pelas contribuições que surgiram ao longo dos Diálogos para uma PNDU, série de eventos realizada para ampliar a discussão qualificada e formular uma visão compartilhada e pública do desenvolvimento urbano sustentável no Brasil, com a promoção de conversas virtuais técnico-acadêmicas organizadas pela equipe do Ipea, com o apoio da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (Anpur).

Com a recriação, em 2023, do Ministério das Cidades (MCidades), a parceria se revigora e as publicações previstas originalmente no TED vêm buscar ampliar a disseminação da produção técnica e acadêmica associada à execução das atividades desenvolvidas.

Refletindo a lógica presente no plano de trabalho do TED, os livros foram organizados com base em blocos temáticos. Dessa forma, o volume 1 traz as contribuições em torno da agenda urbana no Brasil, cotejada a partir de diferentes perspectivas escalares; o volume 2 reúne os temas do financiamento do desenvolvimento urbano e da governança interfederativa, o que envolve desafios estruturantes para a construção de soluções de financiamento associadas a uma governança multinível; e o volume 3 reúne os temas transversais à PNDU, no qual se buscou propor diálogos pouco habituais em torno de temas setoriais específicos que nem sempre são objeto da agenda urbana, mas que devem se fazer presentes, sobretudo, no quadro de mudanças e transformações sociais, econômicas, culturais e ambientais que se encontra em curso.

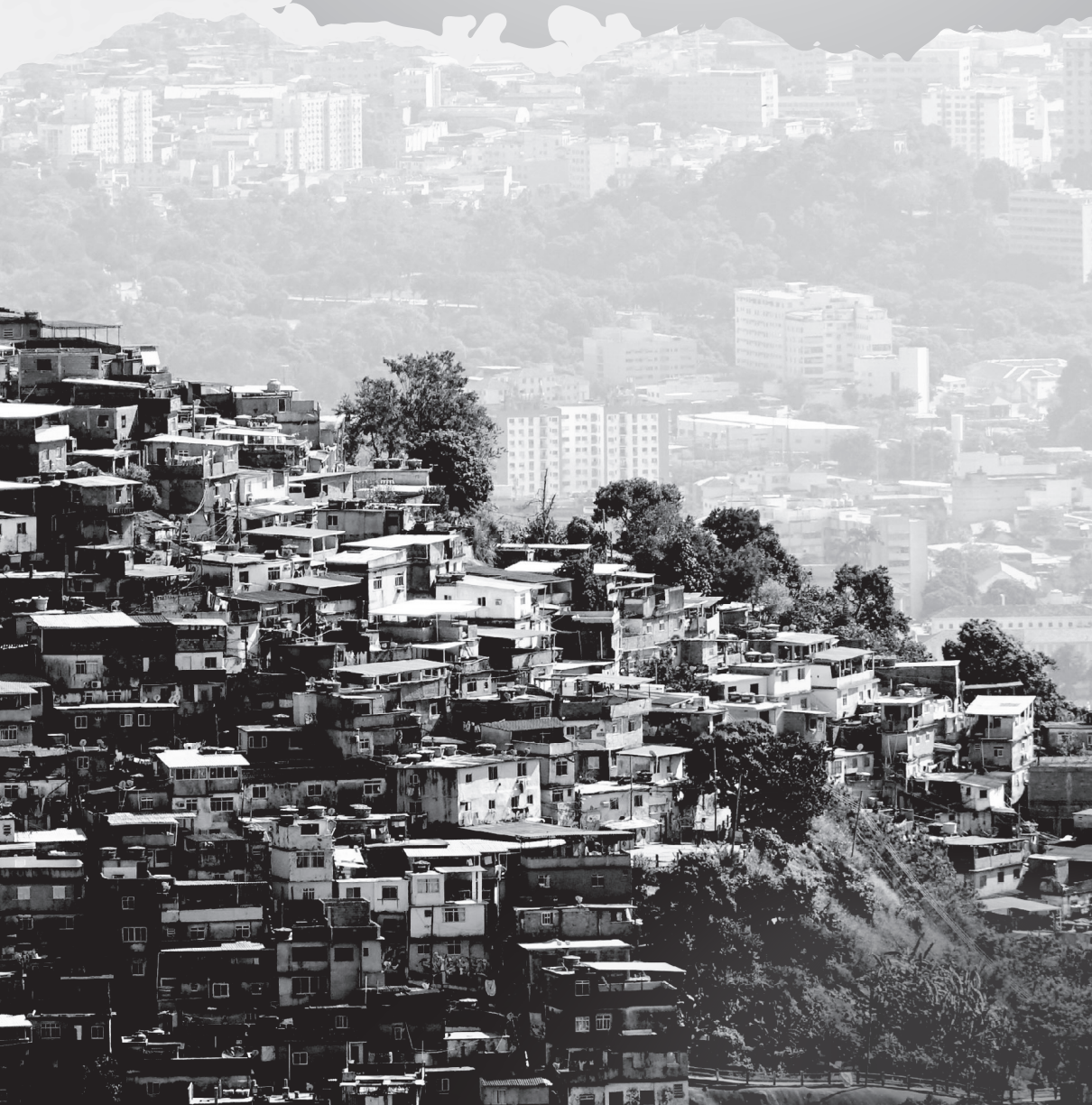
Esperamos que a leitura das contribuições aqui reunidas seja leve, instigante e inspiradora, bem como registramos o agradecimento a cada um dos colaboradores e autores que deixaram seus apontamentos críticos e suas sugestões, na esperança de termos espaços urbanos mais justos e sustentáveis no território brasileiro.

Marco Aurélio Costa

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea; e coordenador nacional do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial (INCT/INPuT).

Parte I

Política urbana: aspectos setoriais e diálogos com a questão ambiental



PLANEJAMENTO URBANO E A DIMENSÃO INTEGRADORA DA QUESTÃO AMBIENTAL: REVISITANDO INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANA PARA O ENFRENTAMENTO DA EMERGÊNCIA CLIMÁTICA¹

Rogério Palhares Zschaber de Araújo²

Ana Lúcia Goyatá Campante³

Cristiane Borda Pinheiro⁴

1 INTRODUÇÃO

Provocados a pensar como a questão ambiental e climática deve pautar a construção de uma nova PNDU, incluindo o enfrentamento dos desafios climáticos, optamos por recuar ao ponto de partida de como são entendidas as questões ambientais no espaço urbano, por acreditarmos que só a partir de uma visão integrada e dialética das relações sociedade-natureza poderemos avançar para uma agenda com mais pontes do que muros entre as políticas urbana e ambiental no Brasil.

São notórias e já muito debatidas as matrizes epistemológicas e as motivações historicamente distintas das políticas urbana e ambiental, cujos modelos de regulação, como bem destacou Costa (2008), derivam de racionalidades distintas: a primeira, orientada pelo viés funcionalista e desenvolvimentista do ordenamento do território e, no caso brasileiro, pela matriz da reforma urbana; e a segunda, pelo binômio preservação/conservação, com raízes na ecologia e no ativismo ambiental, e pela lógica da valorização econômica da natureza, presentes, por exemplo, nos mecanismos de compensação e mitigação do licenciamento ambiental (Costa *et al.*, 2012).

Contudo, a cidade não é antinatural, como já nos alertava David Harvey (1993), nem inimiga da natureza, já que é produto da interação permanente de aspectos físicos, bióticos e antrópicos. Entendida como socionatureza

1. Este texto foi desenvolvido a partir da contribuição dos autores para a mesa redonda realizada em 2 de setembro de 2021 sobre a questão ambiental e climática na Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), como parte do *webinar* Diálogos para uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, promovido pelo Ipea em parceria com o então Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR).

2. Professor assistente do Departamento de Urbanismo da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e sócio fundador da Práxis Projetos e Consultoria Ltda. *E-mail*: rogerio9palharesaraujo@gmail.com.

3. Arquiteta urbanista e sócia fundadora da Práxis Projetos e Consultoria Ltda. *E-mail*: ana@praxisbh.com.

4. Arquiteta urbanista e sócia da Práxis Projetos e Consultoria Ltda. *E-mail*: cristiane.borda@gmail.com.

(Swyngedouw, 2001), é ainda atravessada por relações de poder e formas desiguais, tanto de acesso aos benefícios da urbanização como de submissão aos seus impactos ambientais (Acselrad, 2001; 2008). Neste sentido, o ambiente não pode ser entendido como algo externo às relações sociais; uma paisagem, necessariamente verde, descolada das dinâmicas socioeconômicas, ainda que as políticas ambientais muitas vezes também desprezem essas inerentes vinculações. O mesmo acontece com instrumentos da política urbana que, com frequência, não dialogam com as características do sítio natural nem com as condições de vida das populações. São comuns, por exemplo, capítulos de política ambiental em planos diretores municipais que se restringem a diretrizes para implantação de áreas verdes, unidades de conservação (UCs), quase sempre estanques, isoladas, e ao tratamento, quando muito, de questões relacionadas ao controle de atividades poluentes (Costa *et al.*, 2012).

Da ausência de uma dimensão integradora das políticas setoriais de desenvolvimento urbano resultam, entre outros problemas, na multiplicação e na dispersão de recursos e esforços, em diretrizes e ações muitas vezes contraditórias, em uma agenda limitada e ineficaz, que nem sempre dialoga com as reais condições de vida das populações, seja no campo ou nas cidades.

Por um lado, a Agenda 2030 das Nações Unidas (UN, 2015) indica dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, os ODS, que se mesclam e se desdobram em 169 metas para, de maneira integrada e indivisível, promover, de forma equilibrada, as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental. Com as metas do ODS 11, pretende-se “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis” (UN, 2015, p. 30) através de compromissos que a Nova Agenda Urbana – NAU (UN, 2016) propõe articular por meio de ações de planejamento, implementação e monitoramento.

Por outro, eventos climáticos extremos, cada vez mais dramáticos e frequentes, impõem-nos a todos, numa escala planetária, a necessidade urgente de serem adotadas não apenas medidas de mitigação dos efeitos das mudanças climáticas, focadas na redução das emissões de gases de efeito estufa (GEEs), mas também de adaptação, particularmente das cidades, para a redução de riscos, gestão de desastres e convivência com seus impactos, que afetam de maneira mais grave os países periféricos e as comunidades mais vulneráveis (Pelling, 2011; Jabareen, 2013).

Numa perspectiva crítica, pode-se afirmar, entretanto, que o debate em torno da necessidade de mitigação e adaptação das nossas cidades não difere muito, em termos dos interesses em conflito, do que se discute, desde a Rio 92, sobre a noção ambígua e despolitizada de desenvolvimento sustentável. É preciso, portanto, problematizar estes conceitos para além do discurso e da simples modernização

ecológica⁵ (para quem pode por ela pagar) para incluir o passivo ambiental e social que atinge de modo mais grave as camadas mais pobres da população, como aconteceu recentemente, e ainda acontece, com os impactos da pandemia da covid-19.

Restaura-se, portanto, a nosso ver, o papel fundamental do planejamento urbano como papel do Estado, revestido da imperativa necessidade de integração das agendas ambiental e de desenvolvimento urbano para o enfrentamento de velhos e novos desafios por meio de planos, programas e projetos que promovam avanços na construção de cidades, ou melhor, de ambientes, mais justos, portanto mais sustentáveis. Além da incorporação de novos instrumentos como inventários de emissões e avaliação climática e planos de ação climática, e de possíveis arranjos institucionais específicos de governança climática (Anguelovski e Carmin, 2011), instrumentos de política urbana já em vigor devem ser revisitados à luz da dimensão integradora das questões ambientais (Araújo, 2021).

E nesse sentido, não se trata de “reinventar a roda”. Há experiências inovadoras que precisam ser resgatadas, difundidas e articuladas com práticas existentes. Muitas dessas iniciativas têm encontrado as ferramentas para sua implementação no próprio Estatuto da Cidade, como é o caso da Outorga Não Onerosa do Direito de Construir como incentivo para a incorporação de dispositivos de controle ambiental em edificações: maiores taxas de permeabilidade, jardins no recuo frontal dos edifícios, telhados verdes, caixas de retenção de drenagem, cisternas de infiltração forçada, sistemas de captação de água de chuva para reúso, entre outros. Também a Outorga Onerosa da Mudança de Uso de terras rurais para urbanas começa a ser utilizada como dispositivo de inibição e maior controle da expansão do perímetro urbano sob demanda. A criação de Áreas de Especial Interesse Social e Ambiental como reserva de áreas de relevância ambiental a serem compatibilizadas com a implantação de habitação de interesse social e o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) Verde como uma forma possível de se praticar o pagamento por serviços ecossistêmicos em meio urbano são também exemplos de recente aplicação. Essas e outras estratégias têm se apresentado como tentativas promissoras de tratar questões urbanísticas e ambientais de forma integrada, com a utilização de instrumentos já existentes.

Discutiremos, a seguir, com mais detalhe, instrumentos e experiências que, a nosso ver, apresentam grande potencial integrador das questões urbanas e ambientais: o zoneamento associado ao licenciamento integrado de atividades de impacto ambiental e urbanístico, o Zoneamento Ambiental Municipal (ZAM), o Sistema de Áreas Verdes (SAV) e a Trama Verde e Azul (TVA).

5. Expressão cunhada por O'Connor (1988) e adotada por vários autores identificados com as abordagens da ecologia política (Harvey, 1996; Acsehrad, 2008; Kaika, 2017) em referência à nova fase do modo de produção capitalista, orientada ao desenvolvimento e à incorporação de novas tecnologias de controle ambiental, visando à expansão de mercados e à sobrevivência do próprio sistema.

2 PLANOS DIRETORES, ZONEAMENTO E LICENCIAMENTO DE ATIVIDADES DE IMPACTO

No que tange à tradicional prática do zoneamento, materialização do ordenamento territorial trazida pelos planos diretores, sabe-se que desde a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 (Lei Federal nº 10.257/2001) sua abrangência não se limita apenas à zona urbana, devendo contemplar todo o território municipal. Decisões sobre o que preservar, onde desenvolver atividades econômicas de forma sustentável, onde conter a expansão urbana, onde adensar ou reservar áreas para habitação de interesse social, por exemplo, devem se pautar por critérios de capacidade de suporte ou de carga (Araújo e Campante, 2013), envolvendo, além de condicionantes ambientais (relevo, clima, sistemas hídrico e de áreas sujeitas a riscos geológicos ou de inundação), os limites da infraestrutura instalada, a proteção da paisagem cultural e a preservação de modos de vida, principalmente das populações tradicionais e comunidades mais vulneráveis, o que pressupõe muitos pactos sociopolíticos.

A opção por zoneamentos menos estanques, portanto menos excludentes (Rolnik, 1999), como é o caso das zonas exclusivamente residenciais ou monofuncionais para atividades industriais, exige, obviamente, maior controle ambiental, associado ao licenciamento de empreendimentos e atividades, com o objetivo de se evitar, ou mesmo mitigar, os potenciais impactos causados por usos poluentes ou incômodos. É o caso do Licenciamento Ambiental Municipal (LAM), associado à elaboração de Estudos de Impacto Ambiental (EIAs) e do Licenciamento Urbanístico, com utilização do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV). Estes instrumentos acrescentam informações técnicas mais detalhadas e contextualizadas, conferindo mais dinamismo e discricionariedade às características estanques do zoneamento. Mas como nos lembram Araújo e Campante (2017), entre outros autores, a dimensão participativa dos processos de licenciamento precisa ser valorizada como forma de ampliação e democratização das decisões, evitando-se agravar processos de segregação socioespacial e injustiça ambiental que acabam por negligenciar interesses coletivos e penalizar as populações mais vulneráveis.

Belo Horizonte tem feito, desde 1996, a opção por um zoneamento mais diversificado, cuja permissividade de usos é orientada pela hierarquia viária e não por zonas estanques, diluindo, em alguma medida, as áreas privilegiadas pela dinâmica imobiliária excludente (Cota e Mol, 2008). Áreas com características que demandam tratamento especial foram contempladas com regras adicionais, como é o caso dos conjuntos urbanos de interesse cultural ou as áreas de diretrizes especiais (ADEs). Esta estrutura urbana está há mais de vinte anos associada a processos de licenciamento ambiental e urbanístico de empreendimentos de impacto, seja nos aspectos biofísicos de suas áreas de influência, seja na infraestrutura urbana e de serviços públicos utilizados pela população. Neste sentido, como

apontavam Araújo e Costa (2012), um dos maiores méritos constatados na prática de licenciamento ambiental a partir da experiência de Belo Horizonte refere-se à busca de uma análise integrada de diferentes impactos, oriundos tanto do campo urbanístico quanto do campo ambiental, no espaço urbano.

O novo Plano Diretor Municipal, aprovado em 2019 a partir dos resultados da IV e V Conferências Municipais de Política Urbana (2014 e 2018), teve os coeficientes de aproveitamento máximos definidos com base nos planos regionais concluídos em 2012, cujos níveis de proteção e ocupação foram determinados por meio de análise multicritérios da capacidade de suporte das diferentes porções do território. Áreas de maior adensamento do zoneamento foram definidas ainda em função do sistema de transporte de alta capacidade e do reforço a centralidades, também a partir de critérios ambientais como o de desenvolvimento orientado pelo transporte (DOT). A organização territorial proposta resulta da superposição de uma estrutura urbana composta pelo sistema viário principal, por uma rede hierarquizada de centralidades e um sistema de áreas livres e espaços públicos articulados por conexões verdes e de fundo de vale. A adoção do coeficiente básico igual a uma vez a área do terreno permite que parte da valorização imobiliária obtida com a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) seja aplicada em investimentos de melhorias urbanas e ambientais nas centralidades e na produção de habitação de interesse social.

3 ZONEAMENTO AMBIENTAL MUNICIPAL

Esse zoneamento é um instrumento de planejamento territorial voltado para a instância municipal que visa garantir qualidade ambiental e desenvolvimento sustentável (Brasil, 2019). Esse zoneamento tem a importante tarefa de integrar a agenda ambiental ao planejamento urbano.

A introdução do conceito de zoneamento ambiental no Brasil ocorreu com a incorporação deste instrumento na Política Nacional do Meio Ambiente (Lei Federal nº 6.938/1981) no início dos anos 1980. Posteriormente, o ZAM foi regulamentado no âmbito do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), que previu diversas escalas de análise, entre elas a local, identificada, em princípio, com o território municipal (Brasil, 2018). Cabe a ressalva, contudo, de que o ZEE local não se identificará exatamente com os limites municipais, visto que a problemática ambiental não pode ser contida por referências e limites político-administrativos.

Como instrumento da política urbana, o zoneamento ambiental foi legitimado em 2001 pelo Estatuto da Cidade (Brasil, 2018). Não obstante, não foi determinada sua obrigatoriedade, a exemplo do que se definiu para outros instrumentos cujo objetivo primordial era enfrentar as desigualdades e dificuldades de acesso à moradia perpetradas nas políticas de uso e ocupação do solo.

O zoneamento ambiental é, portanto, por origem e direito, um instrumento tanto da política ambiental como da urbana. Tal condição, todavia, seja pela ausência de obrigatoriedade ou regulamentação específica, não contribuiu para a integração dessas políticas e, ao longo da história, pôde-se observar independência de suas abordagens e até mesmo a criação de falsos conflitos e dilemas (Fernandes, 2021).

A retomada do ZAM no contexto da reformulação da PNDU ⁶ neste momento de crise climática mostra-se, deste modo, fundamental. Nos últimos anos, cresceram vertiginosamente os desafios a serem enfrentados em função da complexidade das questões ambientais no meio urbano, tais como a garantia da segurança hídrica, a melhoria da qualidade do ar, a gestão adequada dos resíduos sólidos, a oferta de áreas verdes com múltiplas funções e a mitigação e adaptação às mudanças climáticas. Não menos importante é o aumento da complexidade dos problemas na zona rural associados às mudanças climáticas (adaptação das espécies cultivadas, preservação da biodiversidade, produção e conservação de água, produção de alimentos, entre outros), bem como da interdependência das problemáticas nessas duas unidades territoriais. Identificar essas problemáticas no território municipal e indicar as estratégias, as ações e os instrumentos adequados para enfrentar os novos desafios postos, incorporando os ODS e as diretrizes da NAU, é a atribuição do ZAM.

Junto a essa forma de abordagem inovadora, envolvendo a incorporação da dimensão ambiental no planejamento municipal de forma transversal, emergem conceitos e instrumentos fundamentais, tais como os serviços ecossistêmicos e o pagamento por serviços ambientais, juntamente com novas estratégias para a formulação de um sistema ambiental que contemple propostas de mitigação e adaptação a eventos climáticos extremos e de interação com os demais sistemas de estruturação territorial. Entre estes são apresentados, no *Guia para elaboração e revisão de planos diretores*, os sistemas de mobilidade, saneamento ambiental, áreas verdes, equipamentos públicos e centralidades. Ainda que não previstos no Estatuto da Cidade, os sistemas de estruturação territorial são instrumentos de planejamento urbano que contribuem para o reconhecimento do território de forma integrada, entre áreas rurais e urbanas, bem como no que se refere às políticas setoriais (Brasil, 2019).

O ZAM permite subsidiar o mapeamento desses sistemas, consolidando informações espacializadas importantes para estruturá-los e qualificá-los. A elaboração do ZAM possibilita identificar e sintetizar os atributos ambientais do

6. Um primeiro estudo do ZAM foi elaborado em 2018 pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA). Em 2020, um novo estudo, visando ao aprimoramento do instrumento ZAM para a integração ao Plano Diretor, foi contratado à Práxis Projetos e Consultoria pela Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH – agência alemã de cooperação internacional –, que, em parceria com o MDR e o MMA, criou o projeto de cooperação técnica denominado Projeto Andus, com o objetivo de apoiar o governo brasileiro na incorporação das experiências alemãs e brasileiras de integração da sustentabilidade e enfrentamento da mudança do clima no planejamento e na gestão urbana no contexto da nova PNDU. Disponível em: <https://andusbrasil.org.br>.

município e, a partir dessa camada de informações, avaliar a capacidade de suporte do sítio natural, das infraestruturas, dos equipamentos e dos serviços públicos para garantir padrões de ocupação e usos do solo compatíveis com um cenário de desenvolvimento sustentável. Desta forma, uma das mais relevantes contribuições que o ZAM pode oferecer aos municípios é o apoio à elaboração e revisão do Plano Diretor, em especial na leitura do território, na proposta do macrozoneamento, na definição das áreas de expansão urbana, assim como na indicação de propostas para as áreas já urbanizadas e para a zona rural.

Cabe destacar que as discussões e os esforços para sua adoção como instrumento fundamental da política urbana atêm-se a um zoneamento de caráter indicativo – posto que elaborado segundo premissas técnicas – que deverá subsidiar os zoneamentos de caráter vinculativo definidos no Plano Diretor e/ou em legislações urbanísticas complementares, resultantes da participação, pactuação e aprovação segundo correlação de forças políticas locais.

O ZAM pode se relacionar com muitas das estratégias fundamentais para a implementação da política urbana. Considerando que o sistema ambiental deve ser a base do desenvolvimento urbano, social e econômico do município para alcançar a sustentabilidade, instrumentos e estratégias relacionados a outros temas também podem ser auxiliados pelo ZAM. No quadro 1, são indicados os principais planos, programas, instrumentos e ações que o ZAM pode subsidiar.

QUADRO 1
Exemplos de planos, programas, projetos e ações que devem ser baseados nas estratégias elencadas no ZAM

Planos	Programas	Projetos	Ações
Plano Diretor Plano Municipal de Saneamento Plano de Drenagem Urbana Plano Municipal de Redução de Risco Plano Municipal de Regularização Fundiária Plano Municipal de Arborização Urbana Plano de Manejo de Unidade de Conservação (PMUC) Plano Municipal de Mobilidade Urbana Plano Municipal de Turismo Plano Municipal de Ação Climática	Programa de pagamento por serviço ambiental Programa de manutenção dos serviços ecossistêmicos Programa de financiamento do desenvolvimento urbano sustentável Programa de educação ambiental Programa de apoio a comunidades tradicionais Programa de fomento à agricultura familiar Programa de agricultura urbana Programa de capacitação da equipe técnica Programa de monitoramento da qualidade das águas Programa de apoio aos catadores de material reciclável	Mapeamento de serviços ecossistêmicos. Mapeamento do sistema de áreas verdes. Restauração fluvial de curso de água urbano. Requalificação ambiental do centro histórico. Projeto de lei de IPTU Verde. Pesquisa aplicada de técnicas compensatórias de drenagem difusas. Inventário de emissões de GEEs.	Criação de UCs. Fiscalização de atividades de impacto. Fiscalização de ocupação de áreas de preservação permanente (APPs). Criação e manutenção de banco de dados georreferenciados e integrados. Banco de projetos ambientais prioritários para compensação de empreendimentos de impacto. Priorização de ações de gestão de desastres e adaptação a mudanças climáticas.

Fonte: Práxis Projetos e Consultoria (2020).

4 SISTEMA DE ÁREAS VERDES

O SAV é um dos sistemas estruturantes do território municipal apresentados no *Guia para elaboração e revisão de planos diretores* (Brasil, 2019). Além dele, os sistemas de mobilidade, centralidades, equipamentos de uso coletivo e saneamento ambiental são ferramentas de análise do território para auxílio ao diagnóstico de sua capacidade de suporte frente às diferentes atividades antrópicas e do atendimento às necessidades da população. Dessa forma, os sistemas estruturantes são importantes instrumentos para o ordenamento do uso e da ocupação do solo e do desenvolvimento econômico e socioambiental.

Esse sistema especificamente reúne informações sobre as áreas verdes do município, localizadas tanto na zona rural quanto na urbana, de propriedade pública ou privada, protegidas (APPs, reservas legais, UCs, parques municipais etc.) ou não. Diversas análises podem ser realizadas a partir da sistematização de dados espacializados sobre essas áreas, tais como porte, principais funções e serviços ecossistêmicos, conectividade, acessibilidade e usos. Nesse sentido, o emprego de sistemas de informações geográficas (SIGs) pelas gestões municipais é fundamental para levantar, organizar, divulgar e monitorar o SAV. Ressalta-se que os levantamentos realizados e as estratégias definidas no âmbito do ZAM fornecem subsídios para estruturar o SAV no município.

O SAV está inserido no Sistema de Espaços Livres, categoria analisada nos estudos de morfologia urbana e arquitetura da paisagem,⁷ que considera não só as áreas verdes, mas também todos os espaços não edificados na cidade, como o sistema viário. O termo *floresta urbana*, cujo uso tem crescido recentemente no Brasil, também se relaciona com o SAV, mas foca nos serviços ecossistêmicos fornecidos pela presença das árvores nas diferentes categorias de áreas verdes, incluindo UCs, parques urbanos, praças, quintais, calçadas e canteiros ao longo de avenidas e rodovias (Pellegrino, 2017).

A ideia de estruturar o território municipal a partir do sítio natural, ou seja, tomando as características ambientais locais como premissas para o planejamento do uso e da ocupação do solo,⁸ é a base de diversos conceitos emergentes nas últimas décadas para buscar alternativas ao modelo de desenvolvimento predatório, característico da sociedade urbano-industrial. Entre esses conceitos, destacam-se a infraestrutura verde (IV, ou *green infrastructure* – GI, em inglês) e as soluções baseadas na natureza (SbN). Ao invés de pensar a solução dos problemas relacionados ao ordenamento territorial a partir das tradicionais soluções de engenharia e urbanismo, que englobam a “infraestrutura cinza”, tais conceitos focam nos múltiplos benefícios que a natureza oferece às pessoas para gerar soluções estruturantes em diferentes escalas.⁹

7. No Brasil, destaca-se uma série de pesquisas sobre espaços livres urbanos desenvolvida a partir de 2006 pelo Laboratório Quadro do Paisagismo no Brasil, da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (Quapá/FAUUSP).

8. O arquiteto paisagista escocês Ian McHarg propôs, em seu livro *Design with nature*, de 1969, uma metodologia para incorporar valores ecológicos em planos e projetos. Trata-se da definição de zonas pela sobreposição de mapas temáticos a partir de critérios de aptidão e vulnerabilidade do território em estudo. Ela ainda hoje é bastante válida, sendo aplicada com o uso das tecnologias de geoprocessamento, mas muitas vezes é desconsiderada por profissionais do campo (Pellegrino *et al.*, 2006).

9. Para mais informações, ver: <https://www.asla.org/greeninfrastructure.aspx>.

Exemplos de soluções desse tipo são as técnicas de manejo sustentável de águas pluviais urbanas, como as bacias de retenção, as valas de infiltração, os telhados verdes e jardins de chuva (quadro 2). Ao contrário do sistema de drenagem pluvial tradicional, que conduz as águas precipitadas sobre as superfícies impermeáveis de forma eficiente para jusante, tais técnicas priorizam o armazenamento temporário e/ou a infiltração das águas pluviais o mais próximo possível do local da chuva. Assim, as vazões transferidas para jusante são amortecidas, mitigando os riscos de inundação, além de se melhorar a qualidade das águas pluviais, reduzindo a poluição difusa dos cursos d’água receptores. Essas técnicas demandam espaços livres para serem implantadas e, quando associadas às áreas verdes, oferecem outros benefícios paisagísticos à cidade e seus habitantes, inclusive hábitat para a fauna nativa (Pinheiro, 2019).

QUADRO 2
Soluções de infraestrutura verde em múltiplas escalas

Escala	Exemplo ilustrativo de solução de infraestrutura verde e manejo sustentável de águas pluviais associada ao SAV	
Lote		Edifício construído no bairro Savassi em Belo Horizonte-MG, com implantação de taxa de permeabilidade sobre terreno natural no afastamento frontal, dando continuidade à calçada, em troca de potencial construtivo adicional não oneroso.
Bairro		Bacia de retenção gramada no bairro Recreio, no Rio de Janeiro-RJ.
Zona urbana		Parque Linear Nossa Senhora da Piedade, implantado no âmbito do Programa de Recuperação Ambiental de Belo Horizonte (Drenurbs), abrangendo recuperação e preservação de nascentes e fundos de vale com usos múltiplos.

Fonte: Acervo pessoal de Cristiane Borda Pinheiro (2019; 2010; 2009).
Elaboração dos autores.

Paulo Pellegrino *et al.* (2006) defendem que o SAV seja planejado no município considerando os conceitos e critérios da ecologia da paisagem, para conciliar a manutenção de fragmentos de vegetação ou de ecossistemas naturais à ocupação humana. A ecologia da paisagem considera o padrão espacial dos ecossistemas, analisando os efeitos da estrutura territorial em processos bióticos e abióticos. Portanto, ações para promover a conexão de remanescentes de vegetação e outros espaços livres que conservam valores e funções ambientais significativos, tais como a implantação de corredores verdes, reduzem os impactos negativos da fragmentação e do isolamento de ecossistemas naturais gerados pela ação humana no território. Elas são importantes para manter a biodiversidade, facilitar fluxos hídricos, absorver as emissões de carbono, além de promover benefícios socioeconômicos, tais como a mobilidade ativa e a segurança hídrica¹⁰ e alimentar. Para que essas multifunções sejam ampliadas, sobretudo nas cidades, defende-se cada vez mais que a vegetação seja tratada como uma das redes de infraestrutura urbana (Pellegrino, 2017).

O SAV como ferramenta para implantar a infraestrutura verde nos municípios é uma estratégia que deve ser fomentada para a mitigação e adaptação às mudanças climáticas. Para garantir sua implementação, é preciso mobilizar e integrar instrumentos de políticas setoriais diversas, sob a coordenação de uma equipe multidisciplinar na gestão municipal. A gestão compartilhada com os cidadãos também é importante nesse processo, para que as pessoas conheçam as áreas verdes de sua cidade, o papel delas para o desenvolvimento sustentável e ajudem a preservá-las.

O SAV deve fazer parte do Plano Diretor do município e mobilizar o zoneamento além de outros instrumentos urbanísticos, como o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), a Outorga do Direito de Construir (ODC) e a Transferência do Direito de Construir (TDC). Já na zona rural, o Cadastro Ambiental Rural (CAR) e a regularização ambiental das propriedades rurais, os programas de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) e o licenciamento ambiental são instrumentos potenciais para a estratégia de implantação.¹¹ A interface do SAV com planos, programas e projetos setoriais, tais como saneamento, gestão de riscos geológicos-geotécnicos e de inundação, mobilidade urbana, cultura e lazer, também deve ser viabilizada.

10. Recentemente as sucessivas crises hídricas, que afetam de forma ainda mais dramática as regiões metropolitanas brasileiras, vêm despertando a consciência popular para a necessidade da preservação dos mananciais de abastecimento de água. Recuperar e manter a vegetação no entorno de nascentes, represas, córregos e rios auxilia na manutenção da qualidade e da quantidade de água, reduzindo os custos com o seu tratamento e distribuição. Essa infraestrutura verde, de escala regional, tem sido crescentemente valorizada, alcançando um *status* similar ao das obras tradicionais de engenharia, tais como represas e reservatórios de regularização de vazões.

11. No âmbito do Projeto Andus (apoio à agenda nacional de desenvolvimento urbano sustentável no Brasil), a Práxis Projetos e Consultoria desenvolveu uma estratégia de implantação do SAV para o município-piloto selecionado pela GIZ (Anápolis-GO), visando ao seu potencial de replicabilidade para outros municípios brasileiros. Os estudos desenvolvidos podem ser consultados em: <https://www.andusbrasil.org.br/atuuacao/nivel-municipal/anapolis>.

Como um sistema ambiental baseado em recursos naturais, o SAV extrapola a escala municipal, promovendo articulações tanto entre paisagens rurais, urbanas e suburbanas, como relações interescares em nível supramunicipal e regional.

5 A TRAMA VERDE E AZUL

A TVA foi inicialmente concebida como um elemento secundário do esquema de reestruturação espacial da Região Metropolitana (RM) de Belo Horizonte proposto pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), que incluía também o sistema viário principal, a rede hierárquica de centralidades existentes e propostas e zonas destinadas à implementação de políticas de interesse comum metropolitano – as zonas de interesse metropolitano (ZIMs). Durante o processo de desenvolvimento do macrozoneamento metropolitano, a ideia da TVA ganhou, contudo, muito mais impulso, tanto dos técnicos quanto do público em geral, tornando-se uma das principais diretrizes para a estratégia de implementação da nova estrutura espacial metropolitana (Araújo e Costa, 2018).

A exemplo do SAV, a TVA da RM de Belo Horizonte também se relaciona com a noção sistêmica de estrutura espacial baseada em uma rede hierarquizada de conexões entre áreas vegetadas urbanas e rurais, mais ou menos antropizadas, protegidas ou ainda a serem reconhecidas e valorizadas. No entanto, mais do que apenas propósitos ecológicos e funcionais, a TVA apoia-se na noção de natureza como parte do processo de produção e apropriação do espaço, tornando-se um dos principais eixos da proposta de reestruturação territorial metropolitana do PDDI, ao derivar-se do esforço para articular condições adequadas de atração e reprodução do capital produtivo hegemônico (mineração, desenvolvimento imobiliário, serviços avançados) com ações que reforcem, protejam e deem visibilidade a atividades locais e microrregionais colaborativas de pequena escala – agricultura, artesanato, serviços, entre outros (Monte-Mór *et al.*, 2016).

Duas experiências de planejamento foram inspiradoras para o desenvolvimento da TVA na RM de Belo Horizonte. A primeira é o projeto Drenurbs, destinado ao tratamento de fundos de vale em leito natural com intervenções alternativas à tradicional canalização e tamponamento dos cursos d'água de Belo Horizonte. Realizado há cerca de dezoito anos, centra-se na recuperação urbana através de intervenções integradas que incluem a remoção de assentamentos informais de áreas propensas a inundações, abrigando a população removida em projetos de habitação social nas proximidades e implementando, ao mesmo tempo, infraestrutura de saneamento, soluções de mobilidade e oportunidades de recreação e convivência social, levando-se em consideração toda a bacia hidrográfica.¹²

12. Para mais informações sobre o programa Drenurbs, seus resultados, críticas e evoluções recentes, ver Costa *et al.* (2012), Araújo e Pinheiro (2015) e Pinheiro (2019).

A segunda é a *Trame verte et bleue*, constituída a partir de estudos regionais e documentos de planejamento produzidos pelo governo francês e aplicada a todo o território daquele país. Inclui UCs, áreas estratégicas de biodiversidade, corredores ecológicos, cursos de água e zonas brejosas, contribuindo para melhorar o estado de conservação de habitats naturais, assim como a qualidade e quantidade dos recursos hídricos.¹³

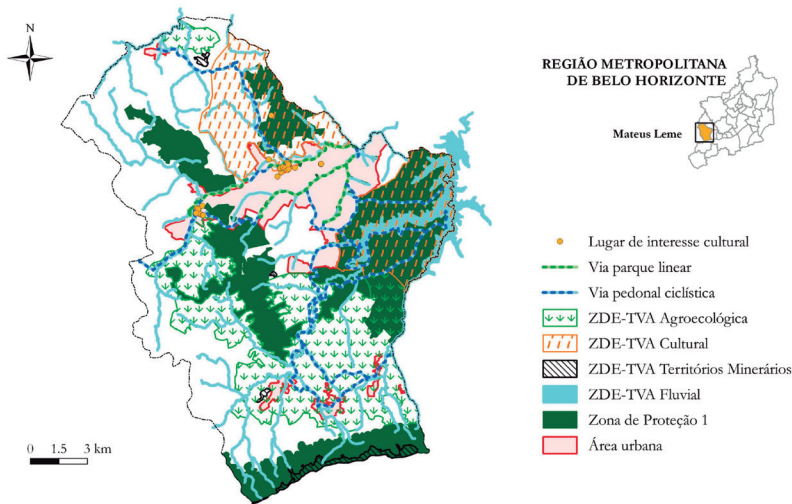
A proposta da TVA da RM de Belo Horizonte foi concebida para ser gradualmente formada pelo entrelaçamento de muitos elementos complementares e práticas sociais, existentes e propostos, que podem ser reunidos por sua natureza comum ou complementar, classificados como: i) áreas de interesse ambiental protegidas e conexões ecológicas; ii) recursos hídricos superficiais, aquíferos subterrâneos e sub-bacias de proteção de mananciais; iii) áreas de proteção do patrimônio cultural e natural, equipamentos culturais e locais associados ao patrimônio imaterial; e iv) áreas de pequena produção agrícola, preferencialmente agroecológica (Monte-Mór *et al.*, 2016; Costa, Monte-Mór e Costa, 2018).

O desenho da TVA abraça um conjunto de princípios e uma estrutura física geral a ser detalhada, adaptada e adotada por agentes sociais públicos, privados e comunitários que produzem e utilizam o espaço metropolitano, estabelecendo uma rede crescente de recursos e práticas naturais e construídas, valores coletivos ambientais que articulam natureza, cultura, desenvolvimento econômico e social (Araújo e Costa, 2018). Como em um exercício de imaginação utópica a ser construído de forma progressiva e coletiva, a TVA tende à conformação de uma trama multicolorida como expressão do urbano lefebvriano (Euclides, 2016).

Trazendo a TVA para o nível local, o processo de revisão de planos diretores de municípios metropolitanos tem proporcionado a oportunidade de detalhamento e materialização dessa trama em nível local, como zonas de interesse especial superpostas ao macrozoneamento municipal, como ilustram o mapa 1 e o quadro 3.

13. Disponível em: <http://www.trameverteetbleue.fr>.

MAPA 1
Componentes da TVA no município de Mateus Leme-MG



Fonte: UFMG (2018).

QUADRO 3
Componentes da TVA na escala municipal

Zona de Proteção 1	Áreas de proteção ambiental, cultural e paisagística, com possibilidades de ocupação e utilização condicionadas a parâmetros urbanísticos e diretrizes extremamente restritivos, visando manter ou recuperar os atributos ambientais relevantes de interesse municipal e metropolitano.
Zona de Diretrizes Especiais Fluvial (ZDE-TVA-FLUV)	Áreas de relevância ambiental e uso social, associadas à dinâmica hídrica e à manutenção dos ecossistemas, com possibilidades de ocupação e utilização de baixo impacto ambiental, atividades agrícolas agroecológicas, lazer, atividades recreativas e turismo ecológico, com diretrizes, políticas e instrumentos para preservação ambiental, recuperação de áreas degradadas e viabilização de livre acesso e apropriação por parte da população.
Zona de Diretrizes Especiais Agroecológica (ZDE-TVA-Agroeco)	Áreas de produção agrícola existentes ou potenciais, relevantes para a manutenção da segurança alimentar, nutricional e ambiental, onde devem ser incentivadas práticas agroecológicas.
Zona de Diretrizes Especiais Cultural (ZDE-TVA-Cult)	Áreas para proteção, valorização e salvaguarda de bens, atividades, ofícios e saberes de valor histórico, artístico, cultural, arquitetônico, arqueológico, paleontológico e paisagístico.
Zona de Diretrizes Especiais Territórios Minerários (ZDE-TVA-MIN)	Áreas onde foram ou estão sendo exercidas atividades minerárias, visando à recuperação de áreas degradadas quando terminada a atividade exploratória, viabilizando novos usos social e economicamente condizentes com as características do zoneamento onde se inserem e com as propostas da TVA.
Lugares de interesse cultural	Bens, atividades, ofícios e saberes de valor histórico, artístico, arquitetônico, arqueológico, paleontológico e paisagístico a serem protegidos e valorizados.
Vias parques lineares	Vias de mobilidade ativa, associadas a áreas desocupadas e de relevância ambiental e/ou cultural, onde se incentiva a criação de parques lineares e percursos ecológicos, com equipamentos urbanos de lazer e recreação.
Vias pedonais ciclisticas	Vias de mobilidade ativa que favoreçam a conexão entre áreas urbanas e rurais habitadas, e articulem, juntamente com as vias parques lineares, circuitos de interesse paisagístico, cultural e turístico.

Fonte: UFMG (2018).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dada a centralidade das cidades e da urgência climática que caracteriza o momento atual em nível global, uma política nacional de desenvolvimento urbano deverá ter necessariamente uma pegada ambiental fortemente comprometida com os ODS, que incluem o combate à pobreza e às precárias condições de vida que afetam, particularmente, as populações mais vulneráveis. O passivo socioambiental que caracteriza as precárias condições de saneamento das nossas cidades talvez seja o melhor exemplo da indissociabilidade das questões urbanas e ambientais.

Não se trata portanto, a nosso ver, de falta de planejamento ou mesmo de instrumentos capazes de promover a necessária transformação que tornará nossas cidades mais resilientes e mais justas; mas, antes, como nos lembra Fernandes (2021), da natureza, abrangência e alvo das políticas praticadas, que acabam por definir quem ganha e quem perde, quem paga e quem se beneficia das decisões de planejamento. Neste sentido, parece-nos que o Estatuto da Cidade continua tão atual e utópico, no bom sentido, como vinte anos atrás; e o exercício da função social da propriedade, da cidade, e porque não da natureza, um fundamento constitucional importantíssimo de ser garantido, preservado e materializado no território.

As experiências aqui relatadas apontam para o grande potencial de articulação e integração de instrumentos de política urbana e ambiental tanto no âmbito local como regional.

Estamos cientes de que o estatuto e os tradicionais instrumentos de política urbana não esgotam em si mesmos a necessidade de enfrentamento de questões estruturais como o acesso desigual à terra urbanizada e às amenidades ambientais, as discrepantes capacidades institucionais e técnicas dos governos locais para conceber e implementar políticas públicas, os desafios para o financiamento do desenvolvimento urbano e das necessárias adaptações à emergência climática que já nos afeta cotidianamente. Mas é necessário e urgente avançarmos no sentido de construirmos políticas urbanas e ambientais integradas que nos ajudem a superar velhas dicotomias entre rural e urbano, natureza e cidade, desenvolvimento urbano e preservação ambiental, falsos dilemas que mais escondem do que elucidam os reais conflitos e interesses que inibem a efetividade do planejamento e da regulação urbano-ambiental para a promoção do bem-estar comum.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, H. (Org.). **A duração das cidades**: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. Rio de Janeiro: Lamparina, 2001.

ACSELRAD, H. Grassroots reframing of environmental struggles in Brazil. *In*: CARRUTHERS, D. V. (Ed.). **Environmental justice in Latin America**: problems, promise and practice. Londres: MIT Press, 2008. p. 75-97.

ANGUELOVSKI, I.; CARMIN, J. Something borrowed, everything new: innovation and institutionalization in urban climate governance. **Current Opinion in Environmental Sustainability**, v. 3, n. 3, p. 1-7, 2011.

ARAÚJO, R. P. Z. de. O Estatuto da Cidade e a questão ambiental. *In*: FERNANDES, E. (Org.). **20 anos do Estatuto da Cidade: experiências e reflexões**. Belo Horizonte: Gaia Cultural, 2021. p. 254-259.

ARAÚJO, R. P. Z. de; PINHEIRO, C. B. Reflexões acerca das intervenções integradas na gestão das águas urbanas em Belo Horizonte. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL (ENANPUR), 16., 2015, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte, 2015.

ARAÚJO, R. P. Z. de; COSTA, H. S. de M. Regulação ambiental no espaço urbano: a trajetória do licenciamento ambiental no município de Belo Horizonte. **Cadernos de História**, Belo Horizonte, v. 13, n. 9, p. 94-125, out. 2012.

ARAÚJO, R. P. Z. de; CAMPANTE, A. L. G. Avaliando a capacidade de suporte e o estoque de potencial construtivo no espaço urbano: reflexões sobre a utilização de métodos de análise multicritérios na experiência recente de planejamento urbano de Belo Horizonte. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 15., 2013, Recife. **Anais...** Recife, Pernambuco, 2013.

ARAÚJO, R. P. Z. de; CAMPANTE, A. L. G. Estudo de impacto de vizinhança: questões e desafios de sua implementação – reflexões a partir da experiência de Belo Horizonte. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 17., 2017, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Enanpur, 2017.

ARAÚJO, R. P. Z. de; COSTA, H. S. de M. Trama verde e azul: superando dicotomias e articulando natureza, agroecologia e urbanização na região metropolitana de Belo Horizonte, Brazil. *In*: INTERNATIONAL CONFERENCE AGRICULTURE AND FOOD IN AN URBANIZING SOCIETY, 3., 2018, Porto Alegre, Rio Grande do Sul. **Anais...** Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2018. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1CVq6RyR5YG_cUmamWXLqgxN9IWkcDLiO/view.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **ZAM: zoneamento ambiental municipal** – o meio ambiente contribuindo para o planejamento urbano. Brasília: MMA, 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Ministério do Meio Ambiente. Deutsche Gesellschaft Für Internationale Zusammenarbeit GMBH. **Guia para elaboração e revisão de planos diretores**. Brasília: Andus, 2019. Versão para teste.

COSTA H. S. de M. A trajetória da temática ambiental no planejamento urbano no Brasil: o encontro de racionalidades distintas. *In*: COSTA, G. M.; MENDONÇA, J. G. de. (Org.). **Planejamento urbano no Brasil**: trajetória, avanços e perspectivas. Belo Horizonte: C/Arte, 2008. p. 80-93.

COSTA, H. S. de M.; MONTE-MÓR, R. L. de M.; COSTA, G. M. Natureza e urbanização: uma experiência de planejamento metropolitano. *In*: COLLOQUE INTERNATIONAL NATURE ET VILLE: REGARDS CROISÉS FRANCO-LUSOPHONES, 2018, Tours, França. **Anais...** Tours: Universidade de Tours, 2018.

COSTA, H. S. de M. *et al.* Urban water management and planning: urban sanitation policies and an emerging institutional structure. **International Journal of Water**, v. 4, p. 250-269, 2012.

COTA, D. A.; MOL, N. A. Produção imobiliária e regulação do espaço em Belo Horizonte (1997-2002). *In*: COSTA, G. M.; MENDONÇA, J. G. de. (Org.). **Planejamento urbano no Brasil**: trajetória, avanços e perspectivas. Belo Horizonte: C/Arte, 2008. p. 229-247.

EUCLYDES, A. C. P. **A hipótese otimista**: dialética e utopia das áreas verdes, das áreas protegidas e da trama verde e azul. 2016. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

FERNANDES, E. (Org.). **20 anos do Estatuto da Cidade**: experiências e reflexões. Belo Horizonte: Gaia Cultural, 2021.

HARVEY, D. The nature of environment: dialectics of social and environmental change. *In*: MILIBAND, R.; PANITCH, L. (Ed.). **The socialist register 1993**: real problems, false solutions. Londres: The Merlin Press, 1993. p. 1-51.

HARVEY, D. **Justice, nature and the geography of difference**. Nova Jersey: Blackwell, 1996.

JABAREEN, Y. Planning the resilient city: concepts and strategies for coping with climate change and environmental risk. **Cities**, v. 31, n. 3, p. 220-229, 2013.

KAIKA, M. 'Don't call me resilient again!': the New Urban Agenda as immunology ... or ... what happens when communities refuse to be vaccinated with 'smart cities' and indicators. **Environment and Urbanization**, v. 29, n. 1, p. 89-102, abr. 2017.

MONTE-MÓR, R. L. de M. *et al.* The university and metropolitan planning: an innovative experience. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 26, p. 1133-1156, 2016.

O'CONNOR, J. Capitalism, nature, socialism: a theoretical introduction. **Capitalism, Nature, Socialism**, n. 1, p. 11-23, 1988.

PELLEGRINO, P. R. M. Paisagem como infraestrutura ecológica: a floresta urbana. *In*: PELLEGRINO, P. R. M.; MOURA, N. C. B. de. (Org.). **Estratégias para uma infraestrutura verde**. Barueri: Manole, 2017. p. 63-78.

PELLEGRINO, P. R. M. *et al.* A paisagem da borda: uma estratégia para a condução das águas, da biodiversidade e das pessoas. *In*: COSTA, L. M. S. A. (Org.). **Rios e paisagens urbanas em cidades brasileiras**. Rio de Janeiro: Ed. Proureb, 2006. p. 57-76.

PELLING, M. **Adaptation to climate change: from resilience to transformation**. Londres; Nova York: Routledge, 2011.

PINHEIRO, C. B. **Políticas públicas de manejo de águas pluviais em Belo Horizonte: novos caminhos em meio a velhas práticas**. 2019. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, ago. 2019.

PRÁXIS Projetos e Consultoria Ltda. **Zoneamento Ambiental Municipal (ZAM) para Integração no Plano Diretor Municipal**. (Relatório Técnico, Projeto Apoio à Agenda Nacional de Desenvolvimento Urbano Sustentável no Brasil). Ministério do Desenvolvimento Regional e Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, 2020.

ROLNIK, R. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel; Fapesp, 1999.

SWYNGEDOUW, E. A cidade como um híbrido: natureza, sociedade e ‘urbanização-cyborg’. *In*: ACSELRAD, H. (Org.). **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2001. p. 99-120.

UFMG – UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. **Revisão do Plano Diretor Municipal de Mateus Leme: relatório técnico, produto 8**. Belo Horizonte: Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte, 2018.

UN – UNITED NATIONS. **Transformando nosso mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Unic, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>.

UN – UNITED NATIONS. Nova agenda urbana. *In*: CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL, 3., 2016, Quito, Equador. **Anais...** Quito: Habitat III, 2016. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 ago. 1981.

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

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Integração da adaptação baseada em ecossistemas (AbE) no planejamento do desenvolvimento**: uma formulação orientada para a prática, baseada no guia de políticas da OCDE – apostila do curso. Brasília: MMA, 2018.

COSTA, H. S. de M.; CAMPANTE, A. L. G.; ARAÚJO, R. P. Z. de. A dimensão ambiental nos planos diretores de municípios brasileiros: um olhar panorâmico sobre a experiência recente. In: SANTOS JUNIOR, O. A. dos; MONTANDON, D. T. (Org.). **Os planos diretores municipais pós Estatuto da Cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011. p. 173-217.

HARVEY, D. **A condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Loyola, 1992.

HABITAÇÃO, URBANIZAÇÃO E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE ASSENTAMENTOS AUTOPRODUZIDOS EM UMA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO: ALGUMAS CONTRIBUIÇÕES

Cleandro Krause¹

1 APRESENTAÇÃO²

Como uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) deveria interagir com as políticas urbanas setoriais, e vice-versa? Em uma política tida como setorial, como a de habitação de interesse social, quais componentes deveriam ser recepcionados por uma PNDU? Este capítulo busca oferecer algumas contribuições para o diálogo entre uma PNDU em construção e as ações e os programas que, *grosso modo*, podem ser agrupados nas rubricas habitação, urbanização e regularização fundiária de assentamentos urbanos autoproduzidos, precários e irregulares.

Não obstante tenha havido avanços importantes para a institucionalidade desse setor nas últimas duas décadas, a produção da habitação – e da cidade – no Brasil ainda sofre efeitos de processos de mais longa duração, com origens anteriores à Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Dessa forma, na primeira parte deste capítulo, considerou-se importante resgatar um histórico da política habitacional e, concomitantemente, de tentativas de criar-se uma política (ou, alternativamente, um sistema) nacional de desenvolvimento urbano, reconhecendo-se dois momentos em que esses esforços mais teriam se aproximado de sua efetivação: durante o regime militar, ao longo da década de 1970, e na redemocratização, com a criação do Ministério das Cidades (MCidades) e do Conselho Nacional das Cidades (ConCidades) a partir de 2003/2004. Destaca-se a atuação do último, que deixou um legado expresso em uma série de documentos, incluindo resoluções, os quais compõem um *corpus* ainda a ser mais extensivamente analisado em busca de um balanço da política urbana brasileira.

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea). *E-mail*: cleandro.krause@ipea.gov.br.

2. Agradeço os comentários e as sugestões de Marco Aurélio Costa, Bárbara Oliveira Marguti, Carlos Henrique Carvalho Ferreira Júnior e Armando Palermo Funari, que enriqueceram este trabalho.

Na segunda parte do capítulo, o foco é a realidade empírica de territórios que deveriam ter atenção prioritária por parte de uma PNDU comprometida com a redução das desigualdades e das contradições urbanas do país, bem como dos assentamentos autoproduzidos, precários e irregulares. Ao problema de seu enquadramento, se “setorial” ou se “abrangente”, nas políticas públicas, soma-se o problema da própria definição geográfica desses assentamentos, dificuldade que já está identificada há muito tempo – ao menos desde que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) iniciou a construção do conceito de *aglomerado subnormal*, em pesquisas pioneiras nas favelas do Rio de Janeiro, como parte do Censo Demográfico 1950 (IBGE, 1953). A partir de 2019, o Ipea, por solicitação da Secretaria Nacional de Habitação, do Ministério do Desenvolvimento Regional (SNH/MDR), voltou a enfrentar o problema de desenhar as linhas divisórias desses territórios, estimando-os e caracterizando-os com vistas ao tratamento pela política pública. As contribuições aqui trazidas, portanto, referem-se ao conhecimento adquirido pelo Ipea e por instituições de pesquisa parceiras durante um processo de identificação e delimitação espacial de núcleos urbanos informais (NUIs), denominação recente aplicável a assentamentos autoproduzidos, precários e em situação de irregularidade fundiária.

Finalmente, as considerações finais deste capítulo trazem uma síntese dos tópicos abordados em suas duas partes e sugerem diretrizes e estratégias para temas cruciais que podem compor uma PNDU em construção.

2 BREVE HISTÓRICO DA POLÍTICA HABITACIONAL E DE TENTATIVAS DE CRIAR ALGUMA POLÍTICA OU SISTEMA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO

Um exame da política habitacional, como o que será feito a seguir, incluirá momentos anteriores à promulgação da CF/1988, marco inicial considerado na interpretação do percurso da política urbana no Brasil, conforme se verifica no trabalho seminal do Ipea para o processo de apoio à formulação de uma PNDU (Costa *et al.*, 2021). Se o marco temporal lá utilizado será aqui momentaneamente deixado de lado, o motivo está no lançamento e na implantação, anterior, de estruturas institucionais importantes para a política habitacional, parte delas ainda em funcionamento ou vigência.

2.1 Políticas habitacionais e autonomia decisória de agentes públicos e privados

Os casos descritos a seguir buscam ilustrar, de modo sabidamente não exaustivo, que o tratamento abrangente do desenvolvimento urbano e a coordenação de políticas setoriais não são tarefas triviais. Começando pelo período da ditadura militar, iniciado em 1964, constata-se que o problema habitacional teria sido o primeiro a receber atenção estatal, haja vista a pronta criação de estruturas como o Banco Nacional da Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro da Habitação

(SFH). Contudo, a opção por privilegiar políticas setoriais como a habitacional logo buscou atender a pressões de grupos empresariais específicos, ao mesmo tempo que foi retirada a ênfase da definição e da implementação de uma política urbana abrangente, o que teria sido motivado pelo “não-reconhecimento (...) das implicações do fenômeno de metropolização e do crescimento urbano generalizado”, bem como “não haveria conjugação de interesses para decidir quanto à forma de ação a adotar”, terminando-se por evitar abordar aspectos do desenvolvimento urbano que pudessem provocar conflitos dentro do próprio aparelho estatal ou com as classes dominantes (Bernardes, 1986, p. 88). Tais conflitos poderiam decorrer, especialmente, do controle do uso do solo e da limitação do direito de propriedade por instrumentos urbanísticos.

Em consequência, agentes como o citado BNH ganharam autonomia decisória, deixando de concentrar-se em habitação de interesse social e passando a diversificar suas operações. Um balanço do BNH mostra que, de aproximadamente 4,5 milhões de unidades habitacionais financiadas ao longo de 22 anos, apenas 33,5% foram “formalmente destinadas aos setores populares”, enquanto 48,8% foram destinadas ao “mercado médio” (Azevedo, 1988, p. 116). O autor estima que, no mesmo período, apenas 27,6% da produção habitacional no país teria se beneficiado de alguma linha de financiamento oficial. Além disso, apenas tardiamente, em 1975, o BNH passou a dar alguma atenção à habitação em assentamentos precários por meio de programas alternativos baseados em autoconstrução, mas que foram minoritários em sua carteira de operações, somando menos de 6% do total de unidades habitacionais financiadas pelo banco (Azevedo, 1988).

À extinção do BNH, em 1986, seguiu-se um hiato de mais de vinte anos, no qual nenhuma estrutura ou esquema abrangente de financiamento habitacional para múltiplas faixas de renda viria substituí-lo até o advento do programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV). Este também contemplou linhas de financiamento para habitação de interesse social, com o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) – fortemente subsidiado com recursos orçamentários do governo federal –, e para segmentos de “mercado médio”, com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Criado em 2009, o MCMV, a exemplo do BNH, financiou mais unidades habitacionais destinadas a famílias de renda média ou média-baixa do que a famílias de baixa renda, a chamada “faixa 1”: do total de unidades contratadas entre 2009 e 2020, apenas 34,5% foram enquadradas nessa faixa.³

3. Conforme dados do Sistema de Gerenciamento da Habitação (Sishab), do MDR, foram contratadas 1.910.503 unidades habitacionais na faixa 1, contra 3.623.593 nas demais faixas (1, 5, 2 e 3). A faixa 1 incluiu operações nas modalidades *entidades*, *FAR empresas*, *FAR urbanização* (operações do MCMV vinculadas a projetos de urbanização de favelas), *oferta pública e rural*, sendo majoritária a modalidade *FAR empresas*, com 1.363.375 unidades habitacionais. As demais faixas compreenderam contratações do Conselho Curador do FGTS (CCFGTS) para pessoas físicas. Além dessas contratações por faixas de renda, outras 527.748 unidades habitacionais foram contratadas na modalidade *CCFGTS produção/estoque*. Disponível em: <http://sishab.mdr.gov.br/>. Acesso em: 8 fev. 2022.

Além disso, já em seus primeiros anos, o MCMV mostrou-se descolado de um planejamento habitacional mais abrangente, conforme proposto no Plano Nacional de Habitação (PlanHab) 2008-2023, cuja elaboração foi concluída pouco antes do lançamento do programa. O PlanHab, em seu produto 3, associou metas de provisão habitacional, na forma de percentuais do déficit respectivo, ao déficit habitacional existente em cada um dos onze tipos de municípios considerados pelo plano. Tais metas especificavam quais agentes seriam encarregados da construção de unidades habitacionais, fosse por autogestão, fosse por empreiteiras – quanto maiores fossem as cidades, maiores participações seriam esperadas dessas empresas (Brasil, 2008).⁴ De posse dos dados das contratações de empreendimentos do MCMV para famílias de mais baixa renda (faixa 1), até meados de 2012, portanto, apenas nos três primeiros anos do programa, constata-se que 80,9% do total da meta que contaria com a construção por empresas já teria sido alcançado no país como um todo. Contudo, havia grandes desigualdades conforme o tipo de município. Observou-se, por um lado, que as metas do PlanHab já teriam sido ultrapassadas pelo MCMV em municípios de até 100 mil habitantes, mas, por outro lado, na maior parte dos tipos de municípios associados a regiões metropolitanas (RMs) e a cidades com mais de 100 mil habitantes, as respectivas metas estariam longe de ser atingidas. Isso expressa um contrassenso, uma vez que, justamente nas cidades menores e mais pobres – onde, supostamente, os terrenos teriam os menores valores – estaria sendo contemplada, com larga margem acima da meta prevista, a produção de unidades habitacionais de maior custo entre as alternativas previstas pelo PlanHab (Krause, Balbim e Lima Neto, 2013, p. 32). Tal fato denota, então, que houve certa autonomia decisória de agentes privados na implementação do MCMV, mesmo na faixa de mais baixa renda, ao exceder-se, em cidades menores, o “quinhão” de unidades habitacionais que, conforme planejado, deveria contar com a participação de empreiteiras ou construtoras, ao mesmo tempo que, nas maiores cidades, o programa ficaria longe de atingir as metas de provisão habitacional, conforme proposto no PlanHab.

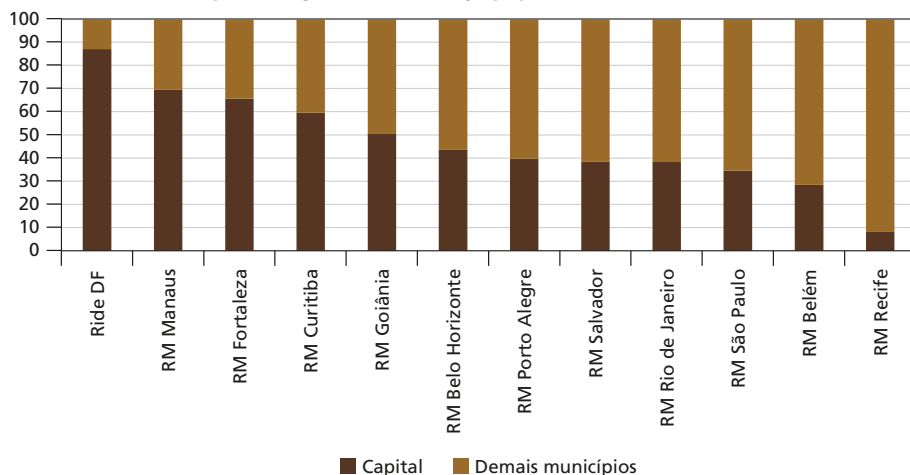
Um tema ausente nesse plano é a distribuição da provisão de unidades habitacionais entre municípios integrantes de um mesmo arranjo populacional, metropolitano ou de outra hierarquia de centralidade urbana. Como dito, o PlanHab definiu onze tipos de municípios, mas não há diferenciação entre um município-núcleo e os demais municípios em sua área de abrangência metropolitana, por exemplo, todos integram um mesmo tipo. Não se sabe qual teria sido o resultado da aplicação estrita do plano, mas é possível visualizar, no gráfico 1, a disparidade da distribuição de unidades habitacionais do MCMV (faixa 1)

4. Somando-se todos os produtos habitacionais que caberiam às empreiteiras, as metas do PlanHab variavam de 40% do déficit habitacional em municípios das RMs de São Paulo e Rio de Janeiro até 5%-10% nos municípios de até 20 mil habitantes (Brasil, 2008, p. 229, tabela 24).

entre capitais e demais municípios de RMs (ou Região Integrada de Desenvolvimento Econômico – Ride, no caso de Brasília, Distrito Federal). Essa análise é limitada pela falta de dados atualizados do déficit habitacional desagregados para os municípios, reflexo do atraso do Censo Demográfico, cujo trabalho de campo foi realizado apenas em 2022, mas é possível afirmar que a concentração das unidades habitacionais em Brasília e Manaus refletiria melhor a concentração do déficit habitacional metropolitano nessas capitais, enquanto o inverso seria observado na maioria das metrópoles analisadas, com destaque especialmente negativo para Recife. Tal tema poderia ser analisado sob um prisma de “solidariedade territorial” entre municípios, o que será retomado adiante.

GRÁFICO 1

Distribuição de unidades habitacionais financiadas pelo MCMV na faixa 1 (FAR empresas e FAR urbanização), em RMs selecionadas, entre o município-núcleo (capital) e os demais municípios integrantes do arranjo populacional



Fonte: Caixa Econômica Federal (balanço do MCMV, janeiro de 2019).
Elaboração do autor.

Vale lembrar que o MCMV não foi responsável por canalizar recursos para urbanização de assentamentos precários nem por melhorar unidades habitacionais existentes.⁵ No governo federal, essas ações foram contempladas pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em seu eixo de urbanização de favelas, iniciado em 2007, ao qual foram agregados, a partir de 2009, recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). Esse fundo integraria um sistema que também teria fundos estaduais e municipais, além de contar com processos próprios de seleção de propostas sobre os respectivos conselhos gestores e, portanto,

5. De qualquer modo, isso foi cogitado no âmbito do ConCidades, que chegou a emitir a Resolução nº 182, de 17 de setembro de 2015, recomendando a criação de modalidade do MCMV para melhoria habitacional em assentamentos precários.

com algum controle social. Todavia, naquele ano, cerca de 42% dos recursos do FNHIS foram utilizados para complementar operações do PAC, percentual alto do total alocado pelo fundo, mas que correspondeu apenas a pouco mais de 4% do total de R\$ 12,7 bilhões em operações do PAC contratadas nos três primeiros anos do programa (Balbim e Krause, 2014, p. 198).

Outro aspecto relevante é que há muitas ações do PAC ainda não concluídas – no final de 2018, havia 449 obras de um total de 657 contratos de urbanização de assentamentos precários, ou seja, 68,3% do total de operações contratadas.⁶ Sabe-se que as seleções do PAC foram bastante orientadas pela disponibilidade e pela preexistência de documentos técnicos (projetos) de urbanização, elaborados por parte dos estados e dos municípios proponentes, algo que, obviamente, não se encontraria em todo o universo de assentamentos precários no país. Assim, o valor total contratado dessas 657 operações do PAC – R\$ 18,082 bilhões em valores correntes – é bastante inferior à estimativa de custos de urbanização do PlanHab para dotar de infraestrutura e melhorar as moradias no universo de assentamentos precários no país – R\$ 57,626 bilhões em valores de 2008⁷ –, indicando que ainda há um longo caminho a ser percorrido. No momento em que este texto é escrito, aguardam-se novas seleções e contratações de projetos de urbanização de assentamentos precários em uma reedição do PAC, anunciada no segundo semestre de 2023, cuja análise não caberá aqui.

A seguir, será retomada a análise do período do regime militar. Para isso, será utilizado como referência fundamental o trabalho de Lysia Bernardes (1986) em busca de tentativas de proposição de uma PNDU. Nesse sentido, pergunta-se: poderia ela coordenar as políticas urbanas setoriais?

2.2 Tentativas de criar uma PNDU na década de 1970

Como já apontado, a dificuldade do regime militar em lidar com temas que pudessem gerar polêmicas ou trazer conflitos foi um dos impedimentos do avanço no tratamento do desenvolvimento urbano para além de políticas setoriais urbanas isoladas. Entre as frustrações, está o adiamento do desenvolvimento do instrumento do “solo criado” – hoje regulamentado pela Lei Federal nº 10.257/2001, o Estatuto

6. Os dados correspondem ao 8º Balanço do PAC 2015-2018, aparentemente o último publicado, com atualização até o final de 2018. Os relatórios agregam em um mesmo tipo e subeixo tanto as operações de urbanização de assentamentos precários (obras) como as de elaboração de planos de habitação de interesse social, projetos de urbanização e assistência técnica. Os dados apresentados acima foram calculados a partir de planilha do referido balanço. Para isso, selecionou-se o tipo/subeixo 5001 (urbanização de assentamentos precários) e filtraram-se apenas os empreendimentos cujos títulos fossem iniciados pelo termo *urbanização*. Os estágios dos empreendimentos correspondem aos códigos 70 (em obras) e 90 (concluído). Dados disponíveis em: <https://dados.gov.br/dataset/obras-do-pac-programa-de-aceleracao-do-crescimento>. Acesso em: 8 fev. 2022.

7. Conforme o produto 3 do PlanHab (Brasil, 2008, p. 250-254), os custos totais de urbanização e de melhorias habitacionais em assentamentos precários se distribuem em: R\$ 13,689 bilhões para obras de urbanização integral; R\$ 7,031 bilhões para urbanização parcial; R\$ 14,69 bilhões para obras em assentamentos que apresentam carências; R\$ 13,268 bilhões para unidades sanitárias; e R\$ 8,947 bilhões para reforma e ampliação (valores de 2008).

da Cidade (EC), como outorga onerosa do direito de construir –, que contempla a possibilidade de compensação em pecúnia de áreas criadas por construção, com ocupação mais intensiva de terrenos urbanos. A separação entre o direito de propriedade e o direito de construir apareceu pela primeira vez, enquanto dispositivo no marco regulatório federal, na primeira versão do anteprojeto de uma lei de desenvolvimento urbano elaborado pela Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPUR) em 1977. Contando com a participação de especialistas reformadores e progressistas, o anteprojeto teve repercussão negativa na grande mídia, o que fez com que essa iniciativa fosse então abandonada (Krause e Costa, 2017, p. 26).

Quanto aos instrumentos financeiros criados com finalidades de desenvolvimento urbano, tais como o BNH e o SFH, esses cresceriam na década de 1970 e passariam a estender sua atuação a outros setores para além da habitação (e não só a de interesse social), como o saneamento básico e os transportes urbanos – o que, de fato, faria do BNH um banco de desenvolvimento urbano, “mas sua condição de órgão financeiro gestor de programas setoriais sempre prevaleceria no comando de suas ações” (Bernardes, 1986, p. 90) em detrimento de uma visão integrada do desenvolvimento urbano.

Além disso, há que apontar o “divórcio” entre o BNH e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhu). Este último deveria orientar a programação habitacional do governo federal, além de apoiar estados e municípios na gestão urbana, mas foi esvaziado em sua primeira competência pelo BNH, restando a última, de financiamento e apoio à elaboração de planos e outros instrumentos de planejamento municipal. Todavia, a atuação nos municípios não foi acompanhada de outra ação, mais abrangente, que envolveria a criação de um órgão como o Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado, tarefa para a qual o Serfhu interagiria, já nos últimos anos da década de 1960, com o Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (Epea), antecessor do Ipea (Bernardes, 1986, p. 91). Assim, a atuação do Serfhu deu-se de forma descentralizada, em um poder municipal esvaziado pelo forte centralismo autoritário do governo central, de modo que “os planos locais eram totalmente desvinculados entre si e não se pautavam por nenhuma diretriz de política espacial, ou mesmo setorial” (Bernardes, 1986, p. 92).

Também houve duplicidade de esforços ou, visto de outro modo, competição entre áreas do governo federal com alguma responsabilidade pelo desenvolvimento urbano. A propósito da tentativa de criação e execução de uma PNDU por parte do Ministério do Interior (ao qual estava vinculado o Serfhu), Bernardes pergunta-se: “*poderia ela ser compatibilizada com a política econômica global do governo?*” (Bernardes, 1986, p. 95). O fato é que, no início da década de 1970, havia se expandido o interesse do Ministério do Planejamento pela questão urbana, o que

pode ser datado já em novembro de 1971, em um primeiro encontro sobre política de desenvolvimento urbano, poucos meses após a elaboração do primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), que propôs a criação das primeiras RMs no país – São Paulo e Rio de Janeiro (Bernardes, 1986, p. 95).

Houve a convivência, assim, de duas instâncias em proposição simultânea: o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano e Local (que sucedeu o Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado, primeiramente proposto pelo Serfhou), por parte do Ministério do Interior, que priorizava o enfoque local; e o Sistema Nacional de Planejamento, por parte do Ministério do Planejamento, que buscava “assumir o comando das ações de desenvolvimento urbano, integrando-as, como órgão de coordenação geral, com as ações setoriais” (Bernardes, 1986, p. 96). Tratava-se, em suma, da disputa por uma nova área de poder, em que a instituição das RMs seria mais um instrumento de penetração do poder da União (Bernardes, 1986, p. 97). Com a edição da Lei Complementar nº 14/1973, que criou as primeiras RMs, o Ministério do Planejamento “assumiu o comando do processo de formulação de uma política urbana”, alijando o Serfhou e o próprio Ministério do Interior (Bernardes, 1986, p. 99).

Seguiu-se a formalização de uma “política de desenvolvimento urbano” no segundo PND, cuja análise geral, também feita por Bernardes (1986), destaca os seguintes pontos: autoritarismo e rigidez, desconhecendo a existência dos governos estaduais, que poderiam detalhar diretrizes apenas apresentadas para as Grandes Regiões; e ênfase única sobre a formulação de diretrizes para um modelo de ocupação territorial, sem dar importância equivalente aos instrumentos necessários para sua implantação. A propósito, a já citada CNPU seria “o grande instrumento que o plano indica”, mas algumas de suas atribuições conflitariam “frontalmente com os demais níveis de poder” (Bernardes, 1986, p. 102).⁸ Também não havia, no segundo PND, menção ao fortalecimento de municípios para melhorar a gestão urbana – vale lembrar que município, antes da CF/1988, não era sequer considerado um ente da Federação – ou menção a instrumentos de regulamentação do uso do solo urbano, tema esse que, como já visto, exporia conflitos. Assim, “afora a implantação da CNPU”, a estratégia que o segundo PND indica é “uma concentração de investimentos, em especial de infraestrutura urbana” (Bernardes, 1986, p. 102), mas sem nenhuma referência à coordenação desses investimentos, de modo que “permaneceu intocado e não coordenado o BNH” entre outros

8. Uma das áreas em que poderia haver conflito seria justamente a de controle do uso do solo, uma vez que a CNPU obteria a definição, por decreto federal, de áreas críticas de poluição que incluiriam as RMs, abrindo caminho para o estabelecimento de normas sobre a localização industrial (Bernardes, 1986, p. 107).

órgãos setoriais (Bernardes, 1986, p. 103). Em avaliação geral do período, Bernardes ressalta a posição secundária da política urbana no poder decisório federal,⁹ que,

no campo do desenvolvimento urbano, elegeu somente aquelas linhas que interessavam a áreas de interesse específico, como a dos transportes e outras obras públicas e a de construção civil, enquanto foram sendo postergadas outras decisões que contrariavam ou poderiam vir a contrariar interesses poderosos, em particular, do capital imobiliário e das empresas que atuam nesse mercado (Bernardes, 1986, p. 108).

Os resultados acumulados da postergação da tomada de decisão sobre temas polêmicos do desenvolvimento urbano, somados à implantação de políticas urbanas setoriais sem levar em conta os impactos na configuração do espaço, inspiram a seguinte pergunta: com a redemocratização e a elaboração de uma nova Constituição Federal, o que poderia mudar no quadro acima apresentado?

2.3 Política urbana na CF/1988 e no EC e o advento do MCidades

Com a redemocratização do país, houve a retomada de um ideário pela reforma urbana, baseado no reconhecimento de uma distribuição desigual dos bens coletivos urbanos, à qual se somava, desde sempre, a apropriação privada de ganhos gerados pelos investimentos públicos. Ao mesmo tempo, havia um entendimento de que essas distorções deveriam ou poderiam ser mitigadas pela regulação urbanística.¹⁰ Cabe citar um antecedente de regulação, a Lei nº 6.766/1979, que havia criado dispositivos aplicáveis apenas a uma parte do quadro urbano brasileiro, mas que manteve no limbo legal, por exemplo, os assentamentos autoproduzidos, precários e/ou em situação de irregularidade fundiária.

O momento da redemocratização também contava com um entendimento de que a gestão das cidades deveria ser democrática e transparente, de modo a serem ampliadas as possibilidades de construção de um debate amplo com a sociedade em torno da política urbana (Krause e Costa, 2017, p. 26). Desse modo, o ideário da reforma urbana, nesses novos termos, foi parcialmente contemplado por um capítulo sobre política urbana na CF/1988 (arts. 182 e 183), fruto de emenda popular. Como é sabido, a regulamentação dessa matéria apenas viria a acontecer em 2001, com a promulgação da Lei nº 10.257 – o Estatuto da Cidade (EC).

Não obstante a presença de um capítulo sobre política urbana, há na CF/1988 lacunas e pontos de tensão em torno da “sobrevalorização das políticas setoriais” e

9. Ainda assim, a área técnica da CNPU, diferentemente do posicionamento da cúpula do governo, reconheceria a gravidade do problema de controle do uso do solo urbano, tanto que se mobilizou pelo anteprojeto de uma lei de desenvolvimento urbano, citado anteriormente.

10. Para Erminia Maricato, o EC reflete “uma utopia universal (...), o controle da propriedade fundiária urbana e a gestão democrática das cidades para que todos tenham o direito à moradia e à cidade” (Maricato, 2010, p. 7). Infelizmente, a restrição ao direito individual de propriedade em prol de um interesse coletivo tem sido pouco efetiva, o que reforça a ideia de uma utopia que permanece como tal.

da “fragmentação da ação sobre o território, com efeitos sobre sua configuração e sobre a produção do espaço urbano”, decorrentes da “ausência de um entendimento sobre a dimensão territorial”, que teve uma “visão parcial, fragmentada e pouco robusta” na Carta Magna. Nesse sentido, um viés setorialista está estampado, na CF/1988, em uma divisão destas políticas públicas espaciais: regional, urbana, agrária e de meio ambiente (Costa *et al.*, 2021, p. 27). Dessa forma, decorrem efeitos de tal visão setorialista.

De um lado, a prevalência de uma visão simplista e homogeneizadora do território brasileiro, refletida, sobretudo, na forma como os municípios são tratados como uma unidade indiferenciada. De outro, a ação fragmentada e não integradora sobre o território, que produz dois efeitos: i) contribui para que não haja controle, regulação e governança sobre tais ações, gerando territórios fragmentados e, ao contrário do que propõe a própria CF/1988, mais desiguais; e ii) desestimula-se o estabelecimento de relações de solidariedade territorial, ampliando-se disputas e conflitos entre os entes federados, em vez de articulação e cooperação (Costa *et al.*, 2021, p. 27-28).

A permanência desse viés setorialista e de fragmentação territorial sugere que a CF/1988 não teria conseguido, por si só, alterar um quadro *anterior* da política urbana brasileira. Quanto ao EC, por mais que tenha, mais tarde, regulamentado amplo “catálogo” de instrumentos urbanísticos, entende-se que não teria, enquanto simples lei ordinária, o poder de mudar um viés que emanaria da lei maior do país. Poderia esse viés ser superado em outras instâncias?

Menos de dois anos após a promulgação do EC, foi criado, no primeiro mandato do governo Lula, o MCidades, estruturado em secretarias nacionais associadas a serviços urbanos em sentido restrito (habitação, saneamento básico e mobilidade), às quais se somou a Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU). A organização do MCidades em secretarias separadas explica-se por ter sido “a conformação que, naquele contexto político, permitiu que se avançasse nas políticas urbanas [setoriais] sem grandes interferências nas estruturas hegemônicas de poder do período” (Costa *et al.*, 2021, p. 32). Pode-se acrescentar o seguinte: estruturas hegemônicas de poder cuja gênese foi anterior, as quais se mantiveram intocadas naquele período.

Se não no MCidades, alguma “esperança de superação dos desafios deixados pela CF/1988 e não equacionados pelo EC” seria direcionada ao ConCidades e ao ciclo das Conferências Nacionais das Cidades – CNCs (Costa *et al.*, 2021, p. 33). Poderiam o ConCidades e as CNCs superar o viés setorialista e fragmentado da política urbana?

2.4 A atuação do ConCidades

O funcionamento do ConCidades pode ser examinado com base nas resoluções que emitiu, as quais estão resumidas na tipologia apresentada na tabela 1.¹¹

TABELA 1
Resoluções do ConCidades

Temas	Efeitos econômicos diretos?		Total
	Sim (com)	Não (sem)	
Habitação	30	14	44
Saneamento básico	9	20	29
Mobilidade urbana	11	11	22
Habitação e saneamento básico	1	-	1
Saneamento básico e mobilidade urbana	-	1	1
Habitação, saneamento básico e mobilidade urbana	4	1	5
Subtotal setoriais	55	47	102
Não setoriais (desenvolvimento urbano)	3	54	57
Normalização interna (ConCidades e CNCs)	-	19	19
Total (setoriais, não setoriais e normalização interna)	58	120	178

Fonte: MDR. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/conselho-das-cidades>. Acesso em: 14 fev. 2022.

Elaboração do autor.

Excluídas em uma primeira análise aquelas que se referem apenas à normatização interna, as resoluções do ConCidades podem ser classificadas como setoriais – habitação, saneamento básico e mobilidade urbana, separadas ou combinadas – ou não setoriais, caso se refiram a temas mais amplos ou transversais do desenvolvimento urbano. Também podem ser classificadas quanto à presença ou à intenção de produzir efeitos econômicos diretos: foram identificadas na coluna “sim” as resoluções que se referem a recursos orçamentários ou extraorçamentários, fundos, tarifas, descontos, gratuidades e quaisquer outros modos de financiamento das políticas urbanas; por sua vez, na classificação “não”, estão as resoluções que não teriam efeito ou impacto econômico direto, referentes a controle social, fiscalização e acompanhamento de políticas públicas, realização de campanhas etc.

Constata-se que *são mais numerosas as resoluções do ConCidades que se aplicam a algum tema setorial* e, entre elas, as que possuem efeitos econômicos diretos.

11. O ConCidades emitiu resoluções numeradas de 1 a 34, entre 15 de abril de 2004 e 1ª de julho de 2005. De 14 de setembro de 2005 a 3 de dezembro de 2015, foram emitidas as chamadas resoluções recomendadas numeradas de 1 a 188, relativas aos atos de outras unidades administrativas das esferas do poder público e entidades da sociedade civil, e as chamadas resoluções normativas numeradas de 1 a 20 para regulamentar atos do próprio conselho e, também, das CNCs. No site do MDR, estão disponíveis para leitura as resoluções que foram homologadas: 33 das resoluções iniciais (não está disponível a de número 19), 126 resoluções recomendadas (faltam 62 resoluções) e 19 resoluções normativas (falta a de número 5), o que totaliza 178 resoluções.

O tema da habitação é o mais frequente, e é ele que dá maior peso a aspectos econômicos – os objetos dessas resoluções são muito variados, abarcando desde critérios para seleção em programas habitacionais até demandas por recursos para o FNHIS, itens financiáveis de unidades habitacionais, adequação do atendimento a entidades privadas sem fins lucrativos etc. Quanto às demais resoluções sobre temas de habitação, sem efeitos econômicos diretos, há várias que vinculam o ConCidades ao conselho gestor do FNHIS, a começar por aquela que define que a composição do último seja análoga à do primeiro,¹² além daquelas que tratam de discussão, aprovação e acompanhamento do PlanHab.

Em comparação, o tema do saneamento básico tem, no ConCidades, maior peso sobre as resoluções sem efeitos econômicos diretos, o que se deve a uma agenda intensa de campanha, deliberação e acompanhamento de instrumentos que se encontravam em processo de aprovação e início de implementação, tais como o Plano Nacional de Saneamento (Plansab) e os planos locais de saneamento. Ainda, destaca-se o saneamento pelas articulações feitas com os conselhos nacional e municipais de saúde. O tema da mobilidade urbana, por sua vez, foi objeto do menor número de resoluções setoriais, com equilíbrio de distribuição entre aspectos econômicos, por exemplo, medidas de barateamento de tarifas de transporte público, e aspectos não econômicos, com destaque para a campanha relativa à Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU).

Quanto às *resoluções não setoriais*, ou seja, que versam sobre temas amplos do desenvolvimento urbano, sem especificar algum setor ou serviço, constata-se predomínio de objetos relacionados ao controle social da política urbana, incluindo a campanha do plano diretor participativo (PDP), assim como as definições de conteúdo mínimo e procedimentos para sua elaboração.¹³ Entretanto, não se trata apenas da reedição de um movimento descentralizador, unicamente de elaboração de planos municipais sem articulação, como havia sido no tempo do Serfhau. O ConCidades recomenda também a criação de conselhos estaduais e municipais das cidades, bem como medidas para seu funcionamento; de grupos de trabalho para mapear conflitos fundiários urbanos, acompanhar obras (e remoções decorrentes) da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016, inclusive com diretrizes para reassentamentos; de núcleos especializados sobre conflitos fundiários nas defensorias públicas da União e dos estados etc.

O leque de articulações do ConCidades também é bastante amplo, seja no próprio MCidades, ao recomendar que os conflitos fundiários sejam tratados como

12. Resolução Recomendada (RR) nº 5, de 8 de fevereiro de 2006.

13. Apenas três resoluções não setoriais foram classificadas com efeitos econômicos diretos: a primeira recomenda que emendas parlamentares sejam destinadas para a elaboração de PDP; a segunda dispõe sobre a adoção de um critério baseado na presença de populações tradicionais para priorização de municípios a terem seus PDPs financiados pelo MCidades; e a terceira trata de recursos para o funcionamento do próprio ConCidades.

tema transversal em todas as suas secretarias, seja com outras políticas nacionais, já existentes ou em proposição, como desenvolvimento regional, ordenamento territorial, saúde, meio ambiente, segurança alimentar e nutricional, participação social etc. O ConCidades mobiliza-se pela realização não só das CNCs, mas também de suas conferências preparatórias estaduais e municipais. Nesse contexto, as relações do ConCidades estendem-se à esfera internacional em pelo menos dois eventos: em duas sessões do Fórum Urbano Mundial e na Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), em que desenvolve esforço conjunto com diversos ministérios e o Ipea no sentido de demonstrar, em preparação ao evento de Quito em 2016, avanços e retrocessos da política urbana no período das duas décadas anteriores. Ainda, o ConCidades mostra-se portador de uma “memória histórica” de outro momento importante da política urbana brasileira, assumindo o papel de emitir diretrizes nacionais ao recomendar o coeficiente de aproveitamento básico como princípio balizador da política fundiária urbana municipal, o que ecoa a Carta do Embu depois de quase quatro décadas desde o início da discussão do conceito de solo criado!¹⁴

Ou seja, uma apreciação desse grupo de resoluções do ConCidades sobre desenvolvimento urbano em sentido mais amplo revela um conjunto de medidas que sugere a busca de superação de um viés setorialista, fragmentador da política urbana. Contudo, teria o ConCidades conseguido superar a fragmentação *espacial* da política urbana rumo a ações integradoras sobre o território? Tentar responder a essa pergunta exige um olhar adicional sobre as resoluções do conselho quanto aos territórios a serem alcançados em cada ação da política urbana.

Nesse sentido, verifica-se que são poucas as resoluções não setoriais que fazem menção específica a algum território onde deva se aplicar tal política. Para a Amazônia, recomenda-se o monitoramento da destinação de terras da União aos municípios para fins de regularização fundiária,¹⁵ mas pode-se questionar se essa seria uma atuação “integradora” ou feita caso a caso no âmbito municipal. O mesmo é válido para o monitoramento das obras relacionadas aos grandes eventos de 2014 e 2016 quanto a violações de direitos das populações dos municípios impactados. Ademais, o ConCidades recomenda ao MCidades a criação de um grupo de trabalho para discussões sobre consórcios públicos de desenvolvimento urbano,¹⁶ o que se aproximaria de atuação “integradora do território”, a depender de um exame, que não caberá neste trabalho, de quais resultados teriam sido alcançados.¹⁷ Por fim, aquele que foi o grande tema e, mesmo, o primeiro motivador

14. RR nº 148, de 7 de junho de 2013.

15. RR nº 92, de 21 de outubro de 2010.

16. RR nº 120, de 10 de junho de 2011.

17. O tema dos consórcios públicos e o das associações de municípios são objeto de outros capítulos desta série de livros dedicados ao processo de elaboração da PNDU.

de uma política pública que se debruçasse sobre os impactos da industrialização e da urbanização na década de 1970, as RMs, torna-se objeto de uma resolução que recomenda aos estados a adequação de seu arcabouço ao Estatuto da Metrópole – EM (Lei nº 13.089/2015), com participação de seus conselhos das cidades, bem como recomenda ao MCidades a publicação de orientações para a implementação do referido estatuto.¹⁸

O tema amplo da regularização fundiária urbana – incluindo conflitos pela posse da terra, remoções, reassentamentos etc. – também pode ser trabalhado como um grupo de ações integradoras do território. A atenção para essas questões foi forte e duradoura no ConCidades, tendo motivado ao menos quatorze resoluções, entre 2005 e 2014, assim como também foi objeto de resoluções das CNCs.¹⁹ São temas que devem ser vistos como não setoriais, uma vez que não dizem respeito apenas à habitação – ainda que o direito à moradia esteja em seu centro –, mas também à necessária conjugação de políticas públicas para urbanização, regularização e integração de assentamentos autoproduzidos à cidade dita “formal”. Tais abrangência e complexidade as qualificam para integrar uma PNDU.

Não obstante, há outra frente de trabalho técnico que merece ser considerada como fonte de subsídios para a ação integradora do território, com foco em áreas que deveriam receber prioridade em uma PNDU – os assentamentos autoproduzidos, precários e/ou em situação de irregularidade fundiária. Esse será o tema da segunda parte deste capítulo, elaborada a partir de uma experiência recente do Ipea.

3 CONTRIBUIÇÕES DO CONHECIMENTO DE NUIs PARA UMA PNDU

A legislação mais recente de regularização fundiária, Lei nº 13.465/2017, definiu os NUIs predominantemente ocupados por população de baixa renda como áreas elegíveis à Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S). Conforme a mesma lei, a definição de um limite para o enquadramento da população na categoria *baixa renda* é de responsabilidade do Executivo municipal. Já a definição de NUIs está no inciso II do art. 11 da mencionada lei, segundo a qual esse tipo de núcleo é “aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização” (Brasil, 2017). A definição legal é bastante vaga, necessitando ser complementada empiricamente pelo conhecimento

18. RR nº 177, de 17 de junho de 2015. Até onde se pôde constatar, é a única resolução do ConCidades dirigida especificamente ao planejamento territorial metropolitano.

19. Esses temas já se fizeram presentes na primeira CNC (Brasil, 2003), cujo caderno de resoluções apresenta itens denominados *Urbanização, regularização fundiária e integração de assentamentos humanos precários* e *Diretrizes para a política de regularização fundiária*. Caberia ainda analisar em detalhe as resoluções das CNCs quanto ao enquadramento temático no esquema aqui proposto, trabalho muito mais extenso que a análise das resoluções do ConCidades e que deverá ser realizado em outra oportunidade.

de características locais da realidade dos assentamentos autoproduzidos, precários e irregulares espalhados pelo país.

Uma pesquisa de NUIs foi objeto do Termo de Execução Descentralizada (TED) nº 1/2019, firmado entre a SNH/MDR e o Ipea, adiante referida simplesmente como *Pesquisa NUI*. Esta buscou preencher lacunas metodológicas e empíricas, constituindo um esforço para ampliar o conhecimento e subsidiar estratégias de ação voltadas a esses assentamentos. Desenvolvida como pesquisa-piloto, englobou seis polos – Brasília, Belo Horizonte, Recife, Porto Alegre, Marabá e Juazeiro do Norte –, compondo regiões que reúnem 157 municípios, nos quais viviam 19.783.220 pessoas em 2018. Nesses polos, foi de 4.968 o número de NUIs, abrigando 1.486.725 domicílios, o que corresponde a 27% do total de domicílios particulares permanentes nessas regiões (Krause *et al.*, 2022). A Pesquisa NUI abrangeu duas dimensões desses assentamentos, físico-territorial e jurídico-fundiária, a serem apresentadas a seguir.

3.1 Informações físico-territoriais

No Brasil, as pesquisas sobre assentamentos autoproduzidos devem lidar com o fato de que o conceito de precariedade e os indicadores obtidos das informações coletadas pelo Censo Demográfico do IBGE permitem captar de forma muito limitada a precariedade da unidade habitacional e do ambiente construído, por exemplo, as condições de insegurança e insalubridade das moradias, a existência de gravames ambientais, os aspectos de risco e de qualidade ambiental dos núcleos urbanos, ou sua condição de integração ou isolamento em relação à malha urbana (Denaldi, 2022). Tais aspectos são considerados fundamentais para uma abordagem territorial compreensiva da precariedade urbana, tendo sido contemplados, na medida do possível e com variados graus de confiabilidade, no instrumento de pesquisa de campo elaborado para a Pesquisa NUI, que foi realizada já durante a pandemia de covid-19 e, portanto, mapeou e caracterizou NUIs mediante uma combinação de estratégias: consultas a agentes municipais, verificações remotas com utilização de imagens de satélite, utilização de dados secundários e, em poucos casos (onde havia condições de segurança sanitária), visitas de campo (Petrarolli, Denaldi e Krause, 2022).²⁰

É sabido que o Brasil conta com estatística nacional de assentamentos precários, os aglomerados subnormais (AGSNs), conceito desenvolvido pelo IBGE desde a década de 1950. Contudo, vários estudos apontam que os dados dos AGSNs divulgados até o Censo 2010 subdimensionavam o problema da informalidade e da precariedade habitacional urbana no país. Mesmo com aprimoramentos metodológicos para a delimitação dos AGSNs em 2019, como trabalho prévio ao Censo 2020,

20. A metodologia da pesquisa de campo está apresentada em detalhe em Petrarolli, Denaldi e Krause (2022).

ainda é possível identificar assentamentos precários ausentes naquela base (Feitosa, Gonçalves e Cunha, 2022). Como o conceito de NUIs é mais abrangente que o de aglomerado subnormal, é interessante utilizar o primeiro para complementar o conhecimento de assentamentos precários, especialmente daqueles tipos que estão menos representados entre os AGSNs, caso de loteamentos irregulares e clandestinos, conjuntos habitacionais, sedes municipais, povoados e distritos – isso porque se constatou que 75% dos AGSNs em 2019 correspondiam a NUIs do tipo favelas ou assemelhados, contra apenas 22% de loteamentos.²¹ Já na Pesquisa NUI, os percentuais de NUIs classificados como favelas e loteamentos foram de 52% e 39%, respectivamente (Feitosa, Gonçalves e Cunha, 2022). Prosseguindo na análise, pode-se afirmar que os AGSNs representam melhor o universo dos assentamentos precários existentes em metrópoles e demais municípios mais populosos. Ademais, representam menos aqueles mais presentes em cidades médias e pequenas, especialmente no interior, cujos loteamentos e distritos/povoados se destacaram entre os NUIs pesquisados.

Outra contribuição metodológica da Pesquisa NUI permite a elaboração de tipologias específicas para cada região de análise. Essas tipologias são baseadas nas características dos assentamentos, as quais vão além da classificação usual como favela, loteamento etc. Isso é possível porque, além do levantamento de campo dos NUIs, foram integrados dados secundários, censitários e não censitários, que representam diversos aspectos da precariedade habitacional, tais como densidade de domicílios, declividade do terreno, renda do responsável pelo domicílio e condições de infraestrutura e saneamento (Feitosa, Gonçalves e Cunha, 2022). A partir de análises de agrupamento dessas variáveis, emergem tipologias que podem ser associadas a diferentes ênfases da política urbana – em dois exemplos: i) áreas mais integradas à malha urbana e mais bem servidas de infraestrutura, em contraposição a áreas mais isoladas e com maiores carências, o que se associa a menores e maiores investimentos em infraestrutura, respectivamente; e ii) áreas com traçado viário e parcelamento mais e menos regular, o que implica, respectivamente, menor e maior necessidade de reassentamentos para adequação urbanística.

Mais um esforço da Pesquisa NUI refere-se à construção de modelos estatísticos para a identificação de NUIs, que também contou com a mesma integração de variáveis provenientes de dados secundários, o que permitiu a elaboração de tipologias. A respeito dessa frente de trabalho, há esforços anteriores que devem ser mencionados, a começar pela metodologia pioneira que o Centro de Estudos da Metrópole (CEM) desenvolveu a pedido da SNH (então no MCidades), que viria a solicitar ao Ipea a realização da Pesquisa NUI. A partir dos dados dos AGSNs,

21. Os percentuais informados consideram apenas os AGSNs que foram classificados como NUIs nos seis polos da Pesquisa NUI.

a metodologia baseia-se na utilização da técnica de análise discriminante para a construção de modelos que identifiquem setores censitários com características populacionais semelhantes às dos setores subnormais, mas que não haviam sido classificados pelo IBGE como tais (Marques *et al.*, 2007). Assim, foram utilizadas variáveis que descrevem as características populacionais de AGSNs para discriminar setores que são similares e que, portanto, apresentam alta probabilidade de abranger assentamentos precários.

A metodologia NUI, de modo semelhante, busca indicar áreas com alta probabilidade de serem NUIs, mas há diferenças fundamentais. A exemplo da metodologia para identificação e caracterização de assentamentos precários em regiões metropolitanas paulistas (Mappa), desenvolvida em pesquisa contratada pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) e executada pela Universidade Federal do ABC – UFABC (CDHU e UFABC, 2019), a metodologia NUI não se prende à unidade espacial dos setores censitários do IBGE e entrega seus resultados em uma grade celular de 100x100m, compatível com a grade estatística do IBGE. Outras características da metodologia NUI, que a aproximam da Mappa e a diferenciam daquela do CEM, são: i) a técnica de classificação, regressão logística (e não função discriminante); e ii) a própria forma de apresentação dos resultados, contínua (e não categórica), como superfícies que indicam a probabilidade da presença de NUI.²²

Além de dados secundários (resumidamente: de forma urbana; de características físico-territoriais e de edificações, entorno e infraestrutura; e de características sociodemográficas) e de sua integração em células, como variáveis independentes, a construção de modelos pela metodologia NUI pede que se escolha uma variável dependente, que expresse a presença de NUIs. Esta pode ser proveniente de levantamentos locais (como os levantamentos de campo da Pesquisa NUI) ou, em sua ausência, de dados que possam ser adotados como “amostras” de NUI, tais como os AGSNs, do IBGE. Como já informado, a qualidade e a representatividade dos AGSNs como amostra de NUIs variam, por exemplo, no polo Recife, os AGSNs representam amostra de 40% dos NUIs, enquanto, em Juazeiro do Norte, esse percentual é de apenas 15%, e foi justamente nessa região que houve diferenças menos expressivas entre as áreas identificadas pela pesquisa de campo como NUIs e as demais áreas (Feitosa *et al.*, 2022).

Na aplicação da metodologia NUI para os seis polos, foram estimados modelos de regressão logística que utilizam como variável dependente tanto os AGSNs

22. Na Mappa, as superfícies de probabilidade referem-se a diferentes tipologias de tecidos de assentamentos precários (TECs), que refletem melhor as características desses assentamentos em RMs do estado de São Paulo, para as quais foi desenvolvida. Na metodologia NUI, declinou-se da representação de diferentes tipologias de tecido, uma vez que seriam necessários dados adicionais, dificilmente disponíveis para todo o território nacional. A disponibilidade de dados para todo o país, com acesso aberto, é requisito que se pretende atender para a futura generalização da metodologia NUI.

(Y = AGSNs) quanto os NUIs levantados pelo trabalho de campo (Y = NUIs). Lembrando-se de que deve ser adotada como variável dependente a informação mais completa possível e utilizados os resultados da modelagem como um plano de informação adicional que sirva de referência para a revisão da base existente (Feitosa *et al.*, 2022). Por exemplo, se não houver uma base previamente elaborada de NUIs, poderão ser gerados modelos com Y = AGSNs, que servirão como indício da existência de NUIs para o trabalho de campo que, este sim, buscará mapear e caracterizar com maior precisão os NUIs.

Assim, AGSNs e NUIs foram utilizados como variáveis dependentes com o objetivo de comparar os resultados dos modelos e avaliar o uso da informação dos AGSNs em regiões onde não há disponibilidade de dados mais completos (ou atualizados) sobre NUIs. Constatou-se que mesmo os modelos gerados a partir de amostra incompleta (os AGSNs) apontaram para indícios da presença de áreas precárias que vão além dos limites dos próprios AGSNs. Ou seja, possivelmente essas áreas seriam classificadas como NUIs – e, em comparação aos NUIs obtidos na pesquisa de campo, de fato o foram.

Na Pesquisa NUI, os modelos estimados para áreas correspondentes a metrôpoles apresentaram os melhores resultados, enquanto os estimados para Juazeiro do Norte e Marabá tiveram os piores resultados.²³ As explicações para isso residem nas características desses dois polos: são regiões menos densas e com muitos NUIs isolados, além de apresentar os piores indicadores socioeconômicos e de infraestrutura, que caracterizam os polos como um todo, incluindo áreas não delimitadas como NUIs, o que dificulta a sua distinção (Feitosa *et al.*, 2022).

Outro achado importante da aplicação da metodologia NUI aos seis polos refere-se à significância, nos modelos, de variáveis criadas a partir do Cadastro Único para Programas Sociais (Cadastro Único). Especialmente em um contexto de ausência de estatísticas nacionais atualizadas, haja vista o atraso na realização do Censo Demográfico, vale contar com dados de registros administrativos. Nesse sentido, é recomendável que o Cadastro Único continue a ser atualizado e utilizado. A qualidade das variáveis geradas a partir dele depende basicamente da qualidade de seus registros, de modo que caberia sugerir às instâncias competentes pela gestão dos dados que os procedimentos de coleta de informações sejam aprimorados para obter-se o endereçamento mais preciso possível dos registros.

Em suma, reforça-se a necessidade de pesquisas de campo sobre territórios prioritários para a PNDU, não apenas ou necessariamente com pesquisas novas,

23. As métricas para avaliação dos resultados dos modelos estão apresentadas em detalhe em Feitosa *et al.* (2022). Nota-se que o modelo para Brasília, mesmo o baseado nos AGSNs, cuja amostra apresenta problemas (33% dos AGSNs não coincidem com os NUIs), trouxe bons resultados em comparação com os demais polos. É possível que isso resulte do fato de os NUIs do Distrito Federal e do entorno apresentarem características bastante distintas das áreas não delimitadas como NUIs.

mas também com aprimoramentos metodológicos para o reconhecimento de AGSNs no Censo Demográfico²⁴ e para os registros no Cadastro Único. Essas iniciativas poderão ser abarcadas como estratégias de uma PNDU, que também poderia incluir a disponibilização de plataformas digitais aptas à geocolaboração, cuja alimentação seria descentralizada, envolvendo, além de municípios, parcerias com universidades; com instituições federais, estaduais e municipais de planejamento, pesquisa e estatística; e com organizações não governamentais.

Além de informações como as obtidas pela Pesquisa NUI, poderia ser solicitado aos municípios um posicionamento com relação às condições de consolidação de cada assentamento – se já urbanizado, urbanizável ou parcialmente urbanizado, ou se não urbanizável –, o que facilitaria seu enquadramento em modalidades de ações e de programas mais adequadas a cada caso. Ressalta-se que a capacidade municipal de determinar se um assentamento precário é ou não é urbanizável não pode ser tomada como algo dado. Seria necessário capacitar muitos municípios para essa tarefa, inclusive mediante a pactuação de referências objetivas do que seria uma urbanização plena e de quais fatores se interpõem para alcançá-la.

Ao lado de pesquisas de campo que ampliem o conhecimento sobre as características físico-territoriais dos assentamentos autoproduzidos, precários e irregulares, poderia também ser considerada como estratégia de uma PNDU a continuidade da construção de modelos estatísticos para a sua identificação, ou pré-identificação, como ferramenta de apoio ao trabalho de campo. Isso porque a diversidade do país somente poderá ser representada por muitos modelos, cada qual adequado à realidade de uma região ou de um conjunto de municípios. É recomendável que esses modelos, a exemplo dos que utilizam a técnica de regressão logística, explicitem o comportamento de cada variável, pois, ainda que haja outras técnicas de modelagem com maior acurácia, não se recomendam “caixas-pretas” que não permitam a interpretação dos resultados do modelo por um amplo conjunto de partes interessadas no desenvolvimento urbano. Trata-se, assim, de abrir mão de um pouco da acurácia pela maior facilidade de comunicação e pela transparência, valorizando-se as últimas.

3.2 Informações jurídico-fundiárias

Uma estimativa do contingente habitacional em situação de irregularidade fundiária no país é disponibilizada pela Fundação João Pinheiro (FJP). Os dados mais recentes da inadequação de domicílios e, especificamente, da inadequação fundiária são referentes a 2019, tendo sido calculados a partir de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua daquele ano. Conforme

24. Nesse sentido, cabe citar iniciativa recente do IBGE, com a realização do I Encontro Nacional de Produção, Análise e Disseminação de Informações sobre as Favelas e Comunidades Urbanas do Brasil, em setembro de 2023. Disponível em: <https://eventos.ibge.gov.br/infofavela2023/apresentacao>.

a FJP, em 2019 havia 3,557 milhões de domicílios com inadequação à situação do terreno onde se localizavam, o que correspondia a cerca de 5,7% dos domicílios particulares permanentes, duráveis e urbanos do país. Nos estados, os mais altos percentuais do total de domicílios estavam no Rio de Janeiro (10,4%) e em Pernambuco (8,5%); nas RMs, os valores mais altos estavam na RM de Florianópolis (14,8%) e na RM de Recife (14,7%), segundo dados da FJP (2021, p. 144). Como já apresentado, na Pesquisa NUI, chegou-se a uma estimativa de que estariam em núcleos informais 27% dos domicílios particulares permanentes dos seis polos pesquisados; e, no polo que inclui a RM de Recife e outros municípios próximos, esse valor chegou a um máximo de 48% (Krause *et al.*, 2022). O que pode explicar diferenças tão grandes entre as estimativas da inadequação fundiária da FJP e o que foi encontrado na Pesquisa NUI?

A inadequação fundiária corresponde a um descasamento entre a situação da moradia, própria, e a do terreno sobre o qual ela foi edificada, não próprio. A base para essas estimativas são as informações prestadas pelos moradores a pesquisadores do IBGE, que podem levar a um subdimensionamento desse fenômeno, pois não se confere se o morador, de fato, possui escritura ou outro documento comprobatório de posse ou propriedade e se essa escritura foi registrada em cartório de registro de imóveis. Um estudo realizado em Minas Gerais pesquisou qual era a situação de titulação e de registro dos terrenos identificados como próprios, tendo verificado, em 2013, que 4,4% dos domicílios próprios urbanos não possuíam qualquer tipo de documento entre os citados (título pleno de propriedade, concessão de uso, promessa de compra e venda ou título de legitimação de posse). Quanto aos títulos emitidos, 10,5% não eram registrados, o que representava 8,9% dos domicílios próprios urbanos. Somando-se domicílios próprios urbanos sem terreno próprio, sem documentação de titulação da terra e sem registro dos títulos existentes, chegou-se a uma proporção de 18,8% de domicílios com insegurança da posse em relação ao total de domicílios próprios urbanos (Ávila e Ferreira, 2016). Ou seja, se outras perguntas fossem incluídas, seria possível supor que o contingente de domicílios em situação de inadequação fundiária iria aumentar.²⁵

Pode-se cogitar que a subestimação nos dados da inadequação fundiária também reflita a existência de um viés de aquiescência, expresso na tendência de o entrevistado concordar com alguma alternativa que lhe seja mais favorável, informando que o terreno é próprio – pois assim o percebe –, mesmo que não tenha documento comprobatório da titularidade, algo que poderia também ser influenciado por situações de conflitos fundiários e por ameaças de despejos

25. A Pesquisa NUI estimou que o polo Belo Horizonte, correspondente à RM da capital mineira, tinha 29% de domicílios em NUIs (Krause *et al.*, 2022). Esse percentual deve ser visto apenas como referência, uma vez que os resultados da pesquisa não podem ser expandidos para o estado de Minas Gerais como um todo.

forçados (Krause, 2019). É certo que se trata de informação sensível, e captá-la por meio de pesquisas domiciliares pode não ser a melhor estratégia.

A Pesquisa NUI, em sua dimensão jurídico-fundiária, buscou conhecer a história da ocupação desses assentamentos, a existência de conflitos que envolviam a posse da terra e ações judiciais porventura incidentes, entre outras informações. Não seria possível extrair essas informações de um conjunto tão grande quanto o universo dos NUIs mapeados e caracterizados pela dificuldade de acesso a fontes cartoriais e judiciárias, de modo que se optou pela realização de estudo de caso. Dessa forma, com base em um conjunto menor de NUIs indicados pelas prefeituras municipais e pelos pesquisadores de campo, foi elaborada uma matriz de obstáculos ou situações-problema comumente encontradas em processos de regularização fundiária. Sistematizados por meio dessa matriz, os achados da pesquisa mostraram que a ação federal em regularização fundiária deveria levar em conta fatores como complexidade e diversidade de situações, escalas, agentes envolvidos e condições de implementação, os quais são elementos a serem considerados no desenho do financiamento federal da regularização fundiária (Romeiro, Costa e Castro, 2022).

Nesse sentido, foram apresentadas diversas recomendações para ações a serem financiadas, o que envolve a produção de informação territorializada para o planejamento da regularização fundiária, ações de apoio ou preparatórias à demarcação urbanística,²⁶ a criação de estruturas e processos para encaminhar situações de impugnação e questionamento, bem como ações para a estruturação dos municípios e a articulação institucional e interfederativa. De modo complementar às medidas jurídicas e administrativas que visam à titulação em nome dos ocupantes, foram feitas recomendações para ações de urbanização de assentamentos precários, o que é justificado pela complexidade de situações urbanísticas encontradas – uma das dimensões da irregularidade fundiária brasileira que não pode ser ignorada.

Pode-se questionar: dessas ações, quais mereceriam compor estratégias de uma PNDU? Dois grupos de ações jurídico-fundiárias, considerados prioritários para uma PNDU, serão desenvolvidos a seguir.²⁷

O apoio ao desenvolvimento institucional dos municípios e a articulação institucional e interfederativa para o desenvolvimento urbano certamente extrapolarão

26. A demarcação urbanística é medida que já estava prevista na Lei nº 11.977/2009, cujo capítulo da regularização fundiária de assentamentos urbanos foi revogado pela Lei nº 13.465/2017, que redefiniu a demarcação urbanística. Avalia-se que ela seja uma modalidade muito promissora, mas seria necessário garantir a continuidade e a conclusão dos processos de regularização fundiária após a demarcação, sugerindo-se que os municípios que a tenham realizado deveriam ter prioridade para receber, em sequência, outros recursos para a Reurb-S, ou, alternativamente, deveriam comprovar que dispõem desses recursos.

27. Expresso meu agradecimento a Raphael Bischof dos Santos por sua participação no seminário de discussão de resultados da Pesquisa NUI, realizado em outubro de 2021, trazendo contribuição fundamental para a elaboração das recomendações aqui apresentadas.

os temas fundiários.²⁸ Entretanto, circunscritos a eles, caberia ao governo federal a atuação em questões que extrapolem a relação direta entre o município e seu cartório de registro de imóveis, no sentido de destravar os muitos processos de regularização fundiária que não chegam à titulação em nome dos ocupantes dos NUIs. Dessa maneira, articulações com o Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (Irib) e a Associação dos Notários e Registradores (Anoreg), ou a Confederação Nacional dos Notários e Registradores (CNR), em ações de capacitação dos cartórios, são importantes para melhorar o ambiente institucional da regularização fundiária. Por sua vez, câmaras de mediação de conflitos também são importantes, mas, para terem efetividade, necessitam de construção que vai além da relação entre o município e o Poder Judiciário ao qual está jurisdicionado, ou, em outras palavras, necessitam de novos modelos e instâncias de governança para o estabelecimento de entendimentos em comum. Nesses contextos, seria possível discutir, por exemplo, procedimentos de conciliação que ultrapassam os relativos aos direitos possessórios, apenas. Em qualquer caso, a participação da União é esperada, pois é o ente que possui escala para discutir esses temas com os órgãos nacionais do Judiciário e dos registradores.

Um segundo grupo de ações refere-se ao conhecimento do território para fins de regularização fundiária e complementa o que já foi dito ao tratar-se da dimensão físico-territorial dos NUIs. Sublinha-se que a produção de informações pelo próprio município é importante, mas ele não pode ser o único responsável. Em relação à Amazônia Legal, por exemplo, o papel do governo federal é imprescindível, haja vista os casos em que terras da União em antigos territórios na Amazônia ainda não foram repassadas aos municípios, e a União é naturalmente a fonte de informações sobre essas terras. Chama-se atenção também para o papel do governo federal em complementar a ação do município no acompanhamento da produção das informações de base registral e documental. Nesse sentido, deve-se lembrar que os procedimentos de registro eletrônico existem desde 2015, e a Lei nº 13.465/2017 alterou sua organização por meio da criação do Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR), entidade de direito privado, sem fins lucrativos, à qual cabe sua operação. Ademais, seria de esperar da União um protagonismo maior em relação a esse processo para, concomitantemente, aliviar os municípios de excesso de atribuições. Também aqui se reforça que a União deveria manter diálogo amplo e contínuo com os cartórios de registro de imóveis e com o Poder Judiciário, de modo a evitar que cada município necessite recorrer isoladamente a esses entes, bem como passe a consolidar essas demandas em particular. Também vale apontar que o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (Sinter)

28. A respeito disso, ver os demais capítulos deste livro, com destaque para as contribuições que têm foco em outros temas de políticas setoriais urbanas.

e, dentro dele, o Cadastro Imobiliário Brasileiro (CIB),²⁹ poderão ser agregadores tanto de dados físicos quanto de dados registrais dos NUIs.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Políticas públicas para habitação de interesse social e urbanização, regularização e integração de assentamentos autoproduzidos seguem na ordem do dia, tanto que mantêm forte presença na *Nova Agenda Urbana*, resultado da Conferência Habitat III, de Quito, em 2016.³⁰ No Brasil, em que pesem as restrições orçamentárias presentes, há acúmulo anterior de resultados dessas políticas públicas – com destaque para o PAC e para o MCMV –, que vêm sendo avaliadas, procedimento necessário para revisão e possível retomada em um quadro macroeconômico mais favorável.³¹ O PlanHab, por sua vez, está em processo de revisão e atualização.³²

Como essas políticas públicas virão a integrar ou interagir com uma PNDU é uma questão em aberto. Neste capítulo, procurou-se indicar temas ou tópicos que, por amplitude e complexidade, deveriam ter algum tratamento por parte de uma PNDU. Antes de retomá-los nesta conclusão, é preciso reiterar questão fundamental: o fracasso de esforços anteriores na construção de uma PNDU deve-se, em alguma medida, à aversão a enfrentar aspectos tidos como “polêmicos” no desenvolvimento urbano brasileiro, os quais poderiam trazer mudanças tanto para a distribuição de bens de consumo coletivo quanto para as oportunidades de apropriação privada e, portanto, de obtenção de ganhos com o processo de urbanização. Optou-se, nas políticas urbanas setoriais, por manter o *status quo*, e é óbvio que as consequências dessa postergação permanecem como questão subjacente a qualquer tentativa de implementar uma política urbana integrada, seja qual for o sentido que se queira dar a ela.

Desse modo, um primeiro tópico a ser frisado refere-se às possibilidades de que agentes privados – envolvidos com a produção da habitação e do espaço urbano – obtenham autonomia decisória, especialmente para a localização de investimentos e a definição de públicos-alvo. As experiências aqui brevemente lembradas, tanto do BNH como do MCMV, mostram que houve bastante espaço para discricionariedade por parte de construtoras proponentes de empreendimentos, não importando a faixa de renda a ser atendida. Os efeitos espaciais deletérios da

29. O CIB foi instituído por meio da Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil (RFB) nº 2.030, de 24 de junho de 2021, sendo competência da RFB a sua administração.

30. No chamado *Plano de Implementação de Quito para a Nova Agenda Urbana*, há quatorze parágrafos com menções à habitação (com ênfase em acessibilidade econômica e melhoria progressiva) e oito parágrafos com menções a “favelas e assentamentos informais”, termos que sempre aparecem citados lado a lado (ONU-Habitat, 2019).

31. Ver, por exemplo, Cardoso e Denaldi (2018), para avaliações do PAC Urbanização de Favelas, e CMAP (2021), para avaliações do MCMV.

32. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/habitacao/planhab-2040/inicio>.

concentração de investimentos do MCMV em áreas periféricas e, muitas vezes, distantes da localização do déficit habitacional metropolitano já são conhecidos.³³

Por um lado, é razoável pensar que uma PNDU poderia estabelecer diretrizes gerais para políticas públicas de urbanização, regularização e integração de assentamentos autoproduzidos, de forma abrangente, definindo linhas programáticas e situações prioritárias para o financiamento público, o que poderia, em tese, diminuir graus de liberdade de decisões de agentes privados. Por outro lado, não se defende aqui que toda e qualquer provisão habitacional esteja no âmbito estrito de uma PNDU, mas sim que estabeleça, ao menos, diretrizes e estratégias para temas cruciais, como os seguintes: i) localização de reassentamentos, o que envolve a desocupação de áreas de risco e, também, o eventual desadensamento necessário para a própria dotação de infraestruturas urbanas nesses assentamentos; e ii) localização de empreendimentos, nos casos em que um município receba – voluntariamente ou não – unidades habitacionais que visem mitigar o déficit existente em outro município do mesmo arranjo populacional.

É possível notar que a habitação pode ser e vem sendo trabalhada como uma função pública de interesse comum (FPIC) em RMs, tanto que aparece assim listada em seus Planos de Desenvolvimento Urbano Integrados (PDUIs). Por sua vez, como já apontado, o primeiro PlanHab não diferenciou municípios dentro de arranjos metropolitanos e, portanto, também não diferenciou modos de atendimento entre eles, mas essa ausência ainda poderia ser corrigida na revisão em andamento. De qualquer modo, ambas as situações descritas – localização de reassentamentos e empreendimentos habitacionais em geral – envolveriam alguma forma de regulação ou compensação da “solidariedade territorial” entre áreas “geradoras” e “receptoras” de demanda habitacional, bem como necessitariam de instrumentos de governança interfederativa que, salvo melhor juízo, hoje inexistem.

Um segundo bloco de temas e tópicos recomendáveis a uma PNDU refere-se ao conhecimento de territórios prioritários para as políticas públicas, caso dos assentamentos autoproduzidos, precários e irregulares, ilustrados pelos NUIs descritos neste capítulo. Ainda há muito a avançar no conhecimento da situação das unidades habitacionais e do ambiente construído, necessários para uma abordagem territorial compreensiva da precariedade urbana do país. Reitera-se a necessidade de prosseguir em pesquisas de campo, em que os municípios representam os principais produtores e prestadores de informações. Em paralelo, também é necessário desenvolver mais esforços para extrair o máximo dos dados secundários disponíveis, inclusive registros administrativos, e empregá-los na elaboração de modelos estatísticos que facilitem a identificação dos territórios, o que serve de indícios para

33. Lima Neto, Krause e Furtado (2015) apresentam um estudo da localização de empreendimentos para a faixa 1 do MCMV *vis-à-vis* a localização do déficit habitacional em cinco RMs.

mapeamento e caracterização mais precisos pelo trabalho de campo. É certo que diversos esforços nesse sentido já vêm sendo realizados em instâncias setoriais, mas poderia caber a uma PNDU a responsabilidade de integrá-los e disponibilizá-los em bases de dados comuns e generalizadas.

Quanto às informações jurídico-fundiárias sobre assentamentos autoproduzidos, há que se contornar as limitações atuais de acesso a fontes cartoriais e judiciárias. Nessa dimensão, a produção do conhecimento caberá menos ao município, e é certo que isso não será resolvido com esforços isolados e de pequena escala, de modo que necessitará do protagonismo da União para a apresentação de demandas coletivas às instituições representativas de cartórios de registro de imóveis, aos órgãos nacionais do Poder Judiciário etc. Reitera-se a importância de a União desenvolver melhor o Sinter e o CIB como instrumentos administrativos com potencial de integração de informações que facilitem os processos de regularização fundiária, talvez estimulando ou induzindo registradores de imóveis a adotarem o CIB.

Por fim, a construção de uma PNDU ainda demandará a retomada de fóruns e arenas de planejamento participativo, para que possa ser considerada como uma proposição amplamente representativa dos anseios da sociedade brasileira. A experiência passada do ConCidades mostra que foi dada atenção a temas amplos do desenvolvimento urbano, para além da visão setorial que o conselho também abrigou, e essa experiência deverá ser reavaliada e retomada em sua reconstituição. Espera-se que seus segmentos mais afetos às desigualdades e às contradições urbanas deem o destaque devido a essas questões.³⁴

REFERÊNCIAS

ÁVILA, P. C.; FERREIRA, F. P. M. A insegurança da posse do solo urbano em Minas Gerais. **Urbe Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 8, n. 2, p. 197-210, maio-ago. 2016.

AZEVEDO, S. de. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 4, p. 107-119, out.-dez. 1988.

BALBIM, R.; KRAUSE, C. Produção social da moradia: um olhar sobre o planejamento da habitação de interesse social no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 16, n. 1, p. 189-201, maio 2014.

34. A retomada das atividades do Conselho Nacional das Cidades ocorreu em novembro de 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/noticias-1/governo-federal-retoma-atividades-do-concidades-que-estava-desativado-desde-2017>.

BERNARDES, L. Política urbana: uma análise da experiência brasileira. **Análise e Conjuntura**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 83-119, 1986.

BRASIL. Ministério das Cidades. **1ª Conferência Nacional das Cidades**: resoluções. Brasília: MCidades, 2003.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano Nacional de Habitação**: produto 3. Brasília: MCidades, 2008.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 8 set. 2017. Seção 1.

CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. (Org.). **Urbanização de favelas no Brasil**: um balanço preliminar do PAC. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

CDHU – COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL E URBANO; UFABC – UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC. **Desenvolvimento e aplicação de metodologia para identificação, caracterização e dimensionamento de assentamentos precários**: produto 5. Relatório final. São Bernardo do Campo: UFABC, 2019.

CMAP – CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. **Relatório de avaliação**: Programa Minha Casa, Minha Vida – ciclo 2020. Brasília: Secap, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/area/habitacao-e-saneamento/subsidios/pmcmmv>.

COSTA, M. A. *et al.* **Contextualização da política urbana no Brasil e reflexões iniciais para a construção da PNDU**. Rio de Janeiro: Ipea, ago. 2021. (Texto para Discussão, n. 2686).

DENALDI, R. Identificação e caracterização da precariedade habitacional: desafios conceituais e metodológicos. In: KRAUSE, C.; DENALDI, R. (Org.). **Núcleos urbanos informais**: abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional. Brasília: Ipea, 2022. p. 29-55.

FEITOSA, F. da F.; GONÇALVES, G. da S.; CUNHA, L. F. B. da. Aglomerados subnormais e núcleos urbanos informais: uma análise comparativa. In: KRAUSE, C.; DENALDI, R. (Org.). **Núcleos urbanos informais**: abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional. Brasília: Ipea, 2022. p. 145-166.

FEITOSA, F. da F. *et al.* Modelagem para a identificação de núcleos urbanos informais: uma proposta metodológica. *In*: KRAUSE, C.; DENALDI, R. (Org.). **Núcleos urbanos informais**: abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional. Brasília: Ipea, 2022. p. 115-144.

FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Deficit habitacional no Brasil**: 2016-2019. Belo Horizonte: FJP, 2021.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **As favelas do Distrito Federal e o Censo Demográfico de 1950**. Rio de Janeiro: IBGE, 1953. (Documentos Censitários, Série C, n. 9).

KRAUSE, C. Irregularidade fundiária e urbanística no Brasil: bases para um projeto de pesquisa. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, n. 21, p. 187-189, jul.-dez. 2019.

KRAUSE, C.; BALBIM, R.; LIMA NETO, V. C. **Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento**: onde fica a política habitacional? Rio de Janeiro: Ipea, ago. 2013. (Texto para Discussão, n. 1853).

KRAUSE, C.; COSTA, M. A. Estatuto da Cidade: uma década e meia de implantação, alguns resultados e um impasse no Brasil. *In*: ROSSBACH, A.; MONTANDON, D. (Coord.). **Uma visão geral das leis nacionais urbanas na América Latina e Caribe**: estudos de caso do Brasil, Colômbia e Equador. São Paulo: Cities Alliance; Publisher Brasil, 2017. p. 25-38.

KRAUSE, C. *et al.* Identificação e caracterização dos núcleos urbanos informais nas regiões de Brasília, Belo Horizonte, Recife, Porto Alegre, Marabá e Juazeiro do Norte. *In*: KRAUSE, C.; DENALDI, R. (Org.). **Núcleos urbanos informais**: abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional. Brasília: Brasília: Ipea, 2022. p. 83-113.

LIMA NETO, V. C.; KRAUSE, C.; FURTADO, B. A. **O deficit habitacional intrametropolitano e a localização de empreendimentos do programa Minha Casa Minha Vida**: mensurando possibilidades de atendimento. Rio de Janeiro: Ipea, fev. 2015. (Texto para Discussão, n. 2044).

MARICATO, E. O estatuto da cidade periférica. *In*: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. (Org.). **O Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo: MCidades; Aliança das Cidades, 2010. p. 5-22.

MARQUES, E. *et al.* (Coord.). **Assentamentos precários no Brasil urbano**. São Paulo; Brasília: CEM/Cebrap; SNH/MCidades, 2007.

ONU-HABITAT – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS ASSENTAMENTOS HUMANOS. **Nova Agenda Urbana**: português – A/RES/71/256. Nairóbi: ONU-Habitat, 2019.

PETRAROLLI, J. G.; DENALDI, R.; KRAUSE, C. Notas sobre a caracterização dos núcleos urbanos informais. *In*: KRAUSE, C.; DENALDI, R. (Org.). **Núcleos urbanos informais**: abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional. Brasília: Ipea, 2022. p. 57-81.

ROMEIRO, P. S.; COSTA, F. C. V. da; CASTRO, A. S. O financiamento federal da regularização fundiária de núcleos urbanos informais: situações-problema e estratégias de enfrentamento. *In*: KRAUSE, C.; DENALDI, R. (Org.). **Núcleos urbanos informais**: abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional. Brasília: Brasília: Ipea, 2022. p. 343-365.

A TRANSVERSALIDADE DA AGENDA AMBIENTAL NO ESCOPO DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO

Laurita Hargreaves-Westenberger¹

Armando Palermo Funari²

1 INTRODUÇÃO: A CENTRALIDADE DA AGENDA AMBIENTAL E A NECESSIDADE DE PACTOS COLETIVOS EM TORNO DO DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL

Entre as diversas definições para o *desenvolvimento sustentável*, o relatório de Brundtland, em 1987, se destacou por tentar propor uma definição objetiva para o termo. De acordo com o relatório, desenvolvimento sustentável pode ser compreendido como o “desenvolvimento que atende às *necessidades* da presente geração sem comprometer a capacidade das futuras gerações em satisfazer suas necessidades” (Brundtland, 1987, p. 16, grifo nosso). Em outras palavras, a sociedade contemporânea deveria fomentar suas necessidades atuais sem causar prejuízo às futuras gerações. Esse desafio parece insuperável ante uma configuração social que historicamente produz “riqueza” e “satisfação de necessidades” de poucos em detrimento da situação de muitos. O enunciado aqui apresentado deixa de fora as demais questões sobre a historicidade das necessidades humanas, além de falsear fundamentos essenciais sobre os conflitos no funcionamento da economia mundial, escondendo-os meramente sob o aspecto intergeracional.

As mudanças climáticas, realidade inescapável de agendas e problemáticas sociais ou de conjunto como desafio contemporâneo, desafiam aquilo que poderia ser tomado como os *deveres de justiça* impostos à sociedade capitalista moderna (Frangetto, 2022). O *consumo excessivo*, que se configura como motor importante da reprodução ampliada do capital, ilustra de forma particular a relação entre as estruturas produtivas atuais e a exploração de recursos naturais. Essa relação pode ser compreendida com base no conceito de metabolismo social, que aponta para o processo de apropriação de materiais e energia da natureza, para atender às demandas sociais (Cederlöf, 2019, p. 73). Embora a interdependência entre a

1. Doutoranda em economia e ciências sociais pelo German Institute of Global and Area Studies (Giga), da Universidade de Hamburgo. E-mail: laurita.hargreaves@giga-hamburg.de.

2. Pesquisador bolsista do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea). E-mail: armandopfunari@gmail.com.

esfera ambiental e social tenha proporcionado o desenvolvimento humano, ela tem se tornado cada vez mais assimétrica. O intenso fluxo de energia e materiais, derivado da apropriação de recursos naturais para atender ao consumo excessivo, tem causado dificuldades na capacidade de regeneração dos ecossistemas.

Os imperativos da acumulação capitalista, associados à rápida expansão da produção e consumo, têm alterado o ritmo de interação entre as esferas social e ambiental – aqui diferenciadas apenas como recurso didático –, negligenciando suas fronteiras limítrofes. Em outras palavras, as esferas social e econômica são permeáveis à dimensão ambiental, compondo um grande ecossistema de trocas de energia e recursos. Contudo, essa permeabilidade esbarra nos limites da natureza quando a exploração de recursos naturais ultrapassa a sua capacidade de regeneração. Afinal, a realidade material não se processa fora dos limites ambientais, pelo contrário. A rápida expansão da população mundial, atrelada ao processo de urbanização acelerado no século XX, tem modificado a interação indissociável dos seres humanos com a natureza (Smith, 2007). Nesse contexto, os centros urbanos têm ganhado maior importância para as questões sociais e ambientais, à medida que compreendem o lócus das grandes transformações sociais do último século. Em outras palavras, as cidades têm exercido um papel importante na intensa rede de mudanças na dinâmica material planetária. Seus inúmeros desdobramentos têm sido descortinados em camadas, o que nos leva a revisitar o modo de vida nas cidades e suas implicações para os seres humanos e o meio ambiente. A título de exemplo, tem-se a emissão significativa de gás carbônico na atmosfera e de outros gases que contribuem para o efeito estufa. Estes são derivados, entre outros, do uso de combustíveis fósseis nos modais de transporte e nas plantas industriais de produção. Dessa forma, os interesses do capital acabam se sobrepondo às necessidades do direito à cidade³ e aos limites da esfera ambiental.

No caso do Brasil, os interesses do capital atravessam o processo histórico de produção e reprodução das desigualdades socioeconômicas (Oliveira, 2003; Furtado, 1973; Prado Junior, 1970). Estas se estendem desde os primórdios coloniais extrativistas, passando pela estruturação de uma tradição agrário-exportadora com base em trabalho escravizado. As desigualdades representam a violação do direito à cidade, principalmente para as populações socialmente mais vulneráveis, que se apresentam como grupos resilientes dentro dos centros urbanos brasileiros. Isso potencializado pelos também desiguais efeitos das mudanças climáticas sobre esses espaços. Esse contexto aponta para uma reformulação das relações capital-social-ambiental através de um *compromisso coletivo* para reduzir as injustiças sociais e os riscos climáticos sobre as cidades.

3. Direito à cidade envolve aspectos como: i) cidades diversas e justas com redução das desigualdades socioespaciais; ii) conectadas e inovadoras; iii) vivas e para as pessoas; iv) inclusivas, seguras e resilientes; e v) ambientalmente responsáveis (Brasil, [s.d.]).

Um compromisso coletivo justo envolve uma sociedade civil organizada capaz de vocalizar as demandas dos diversos grupos sociais e a atuação conjunta dos entes federativos, para dialogar e fornecer suporte ao combate das desigualdades sociais e dos impactos das mudanças climáticas.

Nas últimas décadas, o governo brasileiro tem adotado instrumentos legais para tratar dessas questões. *Contudo, a dificuldade de articulação da agenda ambiental diante da problemática urbana tem imposto novos desafios aos formuladores de políticas*, que se expressam na ausência de políticas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas. Recentemente, *o Brasil propôs a formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU)*, que traz à tona a emergência da questão ambiental no contexto das cidades brasileiras. Além da sua abordagem holística das questões urbanas, a PNDU oferece um diálogo direto com as facetas imediatas que atravessam a organização das cidades. Entre elas, destaca-se a agenda ambiental, que constitui uma importante dimensão para a construção de cidades mais inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis.

Este capítulo analisará os principais instrumentos legais existentes e suas limitações, para tratar das questões ambientais no contexto das cidades. Além disso, a ausência de políticas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas no Brasil coloca-se como um agravante ao combate dos efeitos adversos do clima sobre as populações socialmente vulneráveis, o que requer uma atuação conjunta dos entes federativos e da sociedade civil. Em particular, o capítulo explora o potencial papel integrador da PNDU em articular a agenda ambiental com a problemática urbana, que poderá auxiliar na elaboração e na implementação das políticas de mitigação e adaptação.

2 OS INSTRUMENTOS LEGAIS ADOTADOS NO ÂMBITO DAS CIDADES BRASILEIRAS E SEU ALCANCE LIMITADO NAS ESFERAS SOCIAL E AMBIENTAL

Buscando aproximar as temáticas urbana e ambiental, apresentaremos, ainda que de forma sucinta, algumas considerações sobre o arcabouço normativo que tenta embasar instrumentos e ações implicadas na agenda ambiental a partir da escala municipal em vigência, hoje, no Brasil. Em particular, são apontadas algumas das limitações e insuficiências de instrumentos ante algumas dinâmicas e processos que tornam o cenário urbano mais complexo, notadamente na tentativa de enquadrá-los a partir de problemática e agenda ambientais.

O *Estatuto da Cidade* (EC) foi estabelecido pela Lei Federal nº 10.257/2001, com o objetivo de regulamentar a política urbana no âmbito da Constituição Federal de 1988 (CF/1988). O EC adota os *planos diretores* como elemento central do planejamento municipal de longo prazo, buscando as mediações necessárias para atingir a democratização do acesso à terra urbanizada e ao direito à cidade.

Com esse intuito, define e organiza as diretrizes de ocupação das cidades, bem como elenca instrumentos à disposição das gestões municipais. Ele visa promover a ordenação das áreas habitáveis nos municípios e impor obrigações sobre o uso do solo urbano não utilizado, com a finalidade de promover o crescimento equilibrado da cidade, melhorar o bem-estar social e proteger os recursos naturais. Sendo assim, o plano diretor teria por objetivo a aplicação e a realização da função social da propriedade e da cidade. Dada a sua importância social e ambiental, o plano diretor necessitaria ser regularmente revisado para garantir boa aderência às dinâmicas socioespaciais nos municípios (Brasil, 2001).

O EC emergiu em uma tentativa de balizar as heterogeneidades sociais nos espaços urbanos decorrentes do processo de urbanização desordenado. O estatuto, como instrumento jurídico, exige que a função social da terra esteja em conformidade com as diretrizes estabelecidas pelo plano diretor. Isso possibilitou novas formas de planejamento dos municípios, reforçando a complementaridade entre o uso do solo urbano e rural, além de abrir espaço para novas formas de acessar cultura, lazer, moradia, segurança e trabalho (IBGE, 2020;⁴ Felicio, Foschini e Salvador, 2010).

Apesar da importância do EC e dos planos diretores, eles não foram suficientes para acompanhar as mudanças nos tecidos sociais e urbanos e superar as fragilidades político-administrativas dos municípios (IBGE, 2020; Villaça, 2005). Pouco conseguiram atuar sobre o acúmulo histórico de desigualdades que se ergueram nos centros urbanos brasileiros. Essa configuração socioespacial das cidades abriu, sobremaneira, espaço para os interesses do capital especulativo imobiliário como força nas disputas socioeconômicas e territoriais nos municípios, particularmente em contextos metropolitanos (Villaça, 2001; Cano, 2011; Brandão, 2004).

As sensibilidades monotônicas do mercado imobiliário e suas práticas especulativas (diga-se, o conjunto de práticas e rotinas cristalizadas em torno de estratégias voltadas para maximização de ganhos econômicos) rapidamente organizaram um feixe de estratégias para apropriação dos principais instrumentos da regulação urbana. Ademais, pode-se argumentar que a aplicação de grande parte dos instrumentos para promoção da justiça social nas cidades se ancora na ideia de captura da chamada “mais-valia” urbana, e aqui se apresenta um nó insolúvel. A promoção da justiça social e urbana, nesses termos, assenta-se sobre a capacidade de recaptura de recursos e ativos produzidos na dinâmica imobiliária por parte da gestão municipal. Em outros termos, a capacidade de promoção da justiça urbana torna-se uma função da atividade imobiliária, em que os interesses do capital se

4. Mais informações em IBGE (2020b). Texto escrito por Laurita Hargreaves-Westenberger em coautoria, mas que não foi publicado.

sobrepõem aos parâmetros de equidade e igualdade. Em consequência, a necessidade de (re)distribuição de ativos permanece apartada das esferas de poder.

Do ponto de vista ambiental, ainda que o EC traga expressamente preocupações com o meio ambiente, há lacunas importantes em termos de definições e parâmetros no tema. Estes forneceriam suporte para os instrumentos e as estratégias de políticas públicas, no intuito de balizar os tensionamentos entre as esferas social e ambiental, particularmente no âmbito municipal. Em outras palavras, o EC não poderia, de forma autônoma, prover parâmetros gerais e solucionar as consequências das mudanças climáticas sobre os espaços urbanos brasileiros: a extensão territorial do Brasil, a diversidade de biomas com propriedades e características próprias, e a profunda e extensa heterogeneidade dos municípios brasileiros – em múltiplas dimensões – limitariam a efetividade de regras de espírito generalista. Torna-se claro que há uma necessidade urgente em avançar na construção de definições e parâmetros que forneçam suporte técnico às gestões municipais para combater os desafios impostos pela temática ambiental nos centros urbanos, ao menos dirimindo posturas diametralmente opostas sobre o tema.

A delimitação político-administrativa dos municípios muitas vezes esbarra em práticas idiossincráticas do uso do solo, o que dificulta: i) o planejamento e as ações envolvendo o fluxo de pessoas e mercadorias; ii) o acesso a redes imateriais de comunicação e financeira; iii) a transformação nas relações de trabalho; iv) o monitoramento do espraiamento das cidades sobre áreas rurais e urbanas; e consequentemente; v) a proteção de áreas ambientais, bem como a ocupação e o adensamento das cidades (IBGE, 2020). A territorialização de cotidianos, estruturas e processos sociais não é perfeitamente compatível com os limites político-administrativos dos municípios, havendo pouca ou nenhuma concertação entre processos ocorrendo a poucos metros de si, porém abarcados por um conjunto muito distinto de instrumentos e parâmetros legais de ocupação – isso restringindo o comentário ao universo do que é legal.

Os efeitos práticos dessa dissociação implicam uma permissividade da legislação pertinente muito diferente; por exemplo, em relação à impermeabilização do solo e seus efeitos sobre a drenagem urbana, com consequências catastróficas sobre os riscos de enxurradas e alagamentos. Aquilo que a Lei de Uso e Ocupação entende como urbano e como permitido, refletindo um certo estado de conflitos entre forças sociais em um município, não escapa de sua relação com condicionantes mais gerais, inclusive os ambientais, constantemente interagindo. Com isso, busca-se apontar a questão de que, embora os municípios possuam autonomia administrativa sobre questões ligadas ao uso e à ocupação do solo urbano e a outras políticas setoriais, há fenômenos – como é o caso dos ambientais – cujas consequências extrapolam seus limites administrativos: i) a política de resíduos sólidos de um município, ou

a falta dela, pode impactar a contaminação de solo e lençóis freáticos em outros; ii) a grande permissividade às pressões de construção imobiliária podem resultar em impermeabilização excessiva do solo, excedendo a capacidade de sistemas de drenagem e lançando desafios adicionais aos municípios vizinhos, especialmente em contextos metropolitanos ou conurbados; e iii) a falta de medição e controle sobre as emissões atmosféricas também pode ser mencionada como tendo consequências que extrapolam os limites municipais, buscando aqui dar expressão mais concreta a essas preocupações manifestadas.

Diante da complexidade entre a demarcação político-administrativa e o efetivo uso do solo, torna-se necessário identificar as áreas urbanizadas. Nesse contexto, a lei do perímetro urbano tentou exercer essa função, delimitando as zonas urbanas e rurais. O solo urbano é destinado ao processo de urbanização e edificação, constituindo todo o seu perímetro urbano. A partir dessa definição, o macrozoneamento ganha um novo olhar, na medida em que ele define as diretrizes espaciais do plano diretor em consonância com a política urbana, circunscrevendo o perímetro urbano. Em outras palavras, o macrozoneamento orienta a atuação do poder público para além do aspecto normativo dos zoneamentos tradicionais, uma vez que define as áreas de interesse de uso do solo para a ocupação (Brasil, 2001). Ao mesmo tempo que orienta as ações estatais na implementação do plano diretor, a Lei de Uso e Ocupação e o código de obras impõem limitações aos indivíduos na construção de residências e pavimentos, por exemplo.

O instrumento da outorga onerosa de alteração de uso é um exemplo de instrumento subutilizado e que dialoga com essa dinâmica de transformação do solo rural em urbano. A dinâmica de expansão da ocupação urbana não raro se estabelece a partir dos interesses imobiliários, para as bordas dos municípios, rapidamente transformando o cotidiano, os usos e as práticas, com consequências relevantes para a gestão pública, a qualidade de vida e as condições ambientais. Como já se adiantou, ainda que a outorga onerosa represente uma forma de reaver parte dos custos envolvidos nessa dinâmica à gestão municipal, parece que o instrumento introduzido pelo EC opera a partir dessa lógica subordinada, já aludida, à expansão da dinâmica construtiva e de expansão capitaneada pelo capital construtivo-imobiliário-especulativo e que precisa ter seus impactos mais bem compreendidos. Embora essas medidas apresentem avanços para o uso mais justo do solo urbano, elas não foram por si só suficientes para conter a apropriação intensa dos recursos naturais e impedir a ocupação de áreas com maiores riscos de desastres (expressão premente e recorrente das mudanças climáticas, seus efeitos e o despreparo de nossas cidades).

A lógica urbana brasileira é patentemente marcada pela exclusão – por exemplo, das infraestruturas e condições adequadas de habitação e uso. Isso se

expressa, também, na construção de áreas que sofrem não apenas com piores condições, mas também com maior exposição aos efeitos de eventos naturais extremos. Como se a construção social da cidade, em vez de buscar atenuar e anular os efeitos naturais, os potencializasse.

No que se refere ao risco de desastres, o EC incorporou a dimensão das zonas especiais de interesse social (Zeis), instituídas pela Lei nº 13.465/2017, que estabelecem parcelas das áreas urbanas destinadas às moradias das populações socialmente vulneráveis, sujeitas às regras específicas de uso e ocupação do solo (Brasil, 2017). As Zeis se referem tanto às áreas ocupadas por assentamentos informais quanto às áreas não ocupadas. No primeiro caso, as Zeis atuam através de um plano específico de urbanização para uma determinada área, visando regularizar a situação daquele assentamento. No segundo caso, as Zeis atuam de modo a expandir a oferta de terras com interesse social. De acordo com a Resolução Recomendada nº 34/2005,⁵ a instituição de zonas especiais deverá demarcar os territórios ocupados por indígenas e comunidades tradicionais, de modo a proteger seus direitos, e preservar áreas de proteção e recuperação ambiental. Embora as Zeis representem um avanço na garantia do direito à cidade para as populações socialmente vulneráveis, elas não foram eficientes para conter os desastres associados aos eventos climáticos, como inundações, deslizamento de terra, alagamentos, enxurradas, secas, estiagens, entre outros.

Outro ponto relevante é a dificuldade desses instrumentos em abarcar questões relacionadas às dinâmicas ambientais, políticas e socioespaciais dos municípios. Essas dinâmicas, muitas vezes, estão em conflito com os interesses do município vizinho que compõe a mesma aglomeração urbana. Isso acarreta problemas específicos que demandam medidas jurídicas (Oliveira e Castanheiro, 2018). Nesse contexto, o *Estatuto da Metrópole* (EM), instituído pela Lei nº 13.089/2015, estabeleceu as “diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum (FPICs) em regiões metropolitanas (RMs) e em aglomerações urbanas [e microrregiões] instituídas pelos Estados” (Brasil, 2015). As FPICs se dividem em sete eixos funcionais: i) planejamento e uso do solo; ii) transporte e sistema viário regionais; iii) habitação; iv) saneamento básico; v) meio ambiente; vi) desenvolvimento econômico; e vii) atendimento social (Estado de São Paulo, 1994). Ademais, o EM determinou que as aglomerações urbanas devam elaborar seus planos diretores compatíveis com o plano de desenvolvimento urbano integrado (PDUI); isto é, em sintonia com os instrumentos de planejamento ambiental e territorial (GIZ, 2019, p. 1-2). O estatuto representa um instrumento importante para o planejamento urbano; contudo, suas implicações para a agenda ambiental permanecem ainda incipientes.

5. Essa Resolução Recomendada de 2005 foi alterada pela Resolução Recomendada nº 164/2014.

Diante desse cenário, o Brasil adotou instrumentos mais específicos para a organização do território e o uso do solo e dos recursos naturais. Destaca-se a lei que estabeleceu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), em 2010 (Brasil, 2010). Esta trouxe um novo conceito de responsabilidade integrada e gerenciamento no descarte dos resíduos sólidos, de modo que todas as instituições – desde a indústria até o consumidor final – seriam responsáveis pelo descarte correto dos resíduos. A política encorajou operações de logística reversa, que constituem ações e procedimentos destinados a coleta, retorno e reaproveitamento dos resíduos pelo setor empresarial. Em um contexto de grandes heterogeneidades socioespaciais, a PNRS revelou novas formas de organização social baseadas em esquemas solidários de cooperativas. Estas adotam práticas pautadas na economia circular, em que a redução e o reaproveitamento dos resíduos possibilitam a criação de uma economia local sustentável. Esta visa atender às demandas locais e às demandas mais imediatas das populações socialmente vulneráveis (Almeida, 2021). A PNRS representou um grande salto em direção à incorporação da agenda ambiental na problemática urbana, além de trazer visibilidade para novas formas de produção locais das populações socialmente vulneráveis. Contudo, ela não foi suficiente para endereçar medidas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

De acordo com o cientista Carlos Nobre, o Brasil não possui medidas efetivas de adaptação e mitigação às mudanças do clima, o que aponta para o papel marginal da agenda ambiental nas políticas públicas e agrava ainda mais a condição histórica das heterogeneidades socioespaciais (Nobre *et al.*, 2024). Associado a isso, o mau planejamento das cidades e sua má gestão produzem os problemas mencionados em torno do saneamento, da segurança hídrica, de drenagem de águas, do manejo correto dos resíduos sólidos e da construção de assentos informais em áreas de risco (Klug, Marengo e Luedemann, 2016). Nesse sentido, torna-se necessário endereçar esses problemas à política urbana na tentativa de avançar em direção a uma agenda sustentável.

Na realidade, o incipiente planejamento e a falta de ação efetiva das cidades, bem como as expressões advindas de sua expansão e transformação, propiciaram a construção de assentamentos informais em áreas de risco de desastres, caracterizadas pela baixa infraestrutura de saneamento e coleta de resíduos. As mudanças nos regimes de chuvas e na concentração de gases de efeito estufa (GEEs) na atmosfera em decorrência da rápida urbanização elevam as chances de deslizamento, desabamento, alagamento, enchentes e até mesmo secas severas em outros biomas, bem como aumentam as chances de exposição a doenças. Nesse aspecto, a construção de moradias em áreas de risco ilustra a disjunção entre a ocupação do solo de fato e os normativos legais existentes, configurando um cenário de baixa proteção ambiental e pouca garantia do direito à cidade.

A crescente emissão de CO₂ e outros GEEs em decorrência da expansão das cidades aumenta a frequência da variabilidade dos extremos climáticos para além das variações naturais. Fenômenos mais intensos, como secas, tempestades e temperaturas extremas, derivados da conjugação de elementos como o acelerado processo de urbanização, as desigualdades socioespaciais e o aquecimento global, afetam sobremaneira as populações socialmente vulneráveis e os setores dependentes de água; em especial, o de energia, saneamento e alimentos. A frequência desses fenômenos produz efeitos sobre a oferta de alimentos nas safras, o custo da energia e a segurança hídrica, de modo que os aumentos dos custos nesses setores são repassados para o preço e chegam ao consumidor. Assim, regiões mais remotas ou empobrecidas são prejudicadas pela dificuldade em acessar água potável.

A ocupação de áreas alagáveis às margens dos rios e a ausência de infraestrutura de drenagem para o manejo de resíduos sólidos são elementos que contribuem para o aumento de desastres e de exposição a doenças. Além disso, a maior frequência dos extremos climáticos impõe grandes desafios para a conservação dos ecossistemas aquáticos, os quais contam com a participação da pesca sustentável (Frangetto, 2022; Nobre *et al.*, 2024).

Os efeitos das mudanças climáticas, como se observa, não são uniformes sobre os diversos estratos sociais. Seus impactos são mais fortemente sentidos pelas populações socialmente vulneráveis, reforçando as desigualdades socioespaciais e aprofundando a deterioração dos recursos naturais.

A insuficiência dos normativos legais e da atuação estatal para conter o risco de desastres e reduzir as emissões de GEEs demonstra a posição marginal da agenda ambiental no desenho das políticas urbanas (Dantas *et al.*, 2015). Ela aponta para as limitações institucionais em lidar com a crise ecológica e seus efeitos sobre as populações socialmente vulneráveis em particular. Esse cenário tem demandado reflexões e intervenções político-administrativas desde a escala local até as discussões políticas globais em diversas dimensões, tais como: i) gestão do risco ambiental; ii) investimento em pesquisa e inovação; iii) centralização da questão ambiental no desenho da política urbana; iv) alocação prioritária dos gastos públicos na agenda ambiental; e v) atuação integrada dos entes federativos (UN, 2013).

A transferência parcial da responsabilidade compartilhada entre os entes federativos na temática ambiental para a esfera local impõe maior pressão sobre o orçamento e a gestão de municípios e estados. A título de exemplo, municípios onde há presença de atividade mineradora ou aqueles que concentram grande produção agrícola nas mãos de poucos agentes estão sujeitos às pressões oriundas de recursos privados. Diante da profunda heterogeneidade entre municípios, a questão ambiental passa a ser permeada por uma profusão de interesses privados disseminados e com capacidade de atuação e pressão na escala local – muitas vezes,

se sobrepondo à intenção e à efetividade de instrumentos e instâncias públicos de preservação ambiental. A coordenação inadequada ou insuficiente entre os entes federativos, além do conflito de interesses entre os setores público e privado, constitui importante barreira para endereçar a agenda ambiental de forma central na política urbana, assim como para elaborar medidas de adaptação e mitigação às mudanças climáticas (UN, 2013).

Fatores históricos na formação do sistema político-administrativo brasileiro refletem essas questões a respeito da alocação de recursos do orçamento. Diversos estados sofrem com problemas de governabilidade, o que resulta em um menor investimento na agenda ambiental. Ademais, a instabilidade econômica, a frágil institucionalidade, as desigualdades socioespaciais e a recente consciência sobre a crise climática são alguns elementos que dificultam a adoção de medidas para lidar com a complexidade dos acontecimentos (UN, 2013). No entanto, essas barreiras não devem limitar os esforços conjuntos de construir uma política urbana na qual o tema ambiental seja central, com capacidade de investimento na *correção dos passivos ambientais*.

O que se buscou expressar aqui é que as forças sociais materiais que atuam sobre o espaço urbano, em constante disputa, recorrentemente têm superado os esforços regulatórios, normativos e instrumentais, tendo a temática ambiental pouco tomado o centro das discussões que disputam utopias urbanas. Muito menos seu cotidiano concreto, assolado por grande heterogeneidade de condições sob ímpetus muito bem alinhados em busca de ganhos econômicos extraordinários, principalmente por grupos coadunados aos interesses imobiliários e especulativos. Por ora, as limitações instrumentais para a gestão urbana parecem se colocar como entrave para um equacionamento mais adequado do nódulo em que se encontram as práticas usuais dos principais centros urbanos e o enorme passivo social e ambiental que segue sendo construído.

Isso, entretanto, está longe de esgotar os espaços para o melhor tratamento da questão. Até por elementos já lançados nesta segunda seção, existe a necessidade de maior coordenação e concertação entre municípios e entre estes e outras esferas institucionais, uma vez que os fenômenos ambientais não se circunscrevem aos limites municipais individuais. Tampouco há consenso – ou algo remotamente próximo disso – de que consistiria um esforço coeso e direcionado a prover ações institucionalizadas com um grau satisfatório de coerência no enfrentamento dos desafios climáticos e ambientais, com respeito às particularidades dos diferentes biomas e regiões do país. Na próxima seção, são lançadas algumas considerações sobre essa necessidade.

3 O PAPEL POTENCIAL DA PNDU NA CENTRALIZAÇÃO DA AGENDA AMBIENTAL ANTE A PROBLEMÁTICA URBANA

O sistema político-institucional brasileiro é representado pelo federalismo, que, de acordo com a CF/1988, reconhece a União, os estados e os municípios como entes federados. A descentralização do poder promovida pelo federalismo brasileiro visa construir centros de decisão mais autônomos. Apesar do esforço descentralizador impresso na CF/1988, percebe-se uma assimetria de poder entre os entes federados. Traços centralizadores em torno da União presentes na CF, além da maior responsabilidade dos municípios na implementação das políticas públicas em diversas dimensões, exemplificam a divisão assimétrica de poder dentro do sistema político brasileiro (Lui *et al.*, 2020; Arretche, 2012). Ainda que caiba prioritariamente aos municípios a condução da política urbana, a regulamentação federal lança bases, parâmetros e recursos que acabam embasando e orientando as ações na escala municipal. Como exemplo, podemos citar a Política Nacional de Mobilidade Urbana ou a Política Nacional de Resíduos Sólidos, responsáveis por oferecer elementos basilares para que municípios possam estruturar suas políticas nesses temas. A própria PNDU convergiria nesse sentido.

A responsabilidade legislativa da União sobre as políticas públicas, sobretudo setoriais, e a distribuição dos recursos para os estados e os municípios apontam para a maior capacidade do governo nacional em decidir as agendas de governo prioritárias. Com base nelas, a União distribui os recursos, de modo a favorecer os municípios que estejam alinhados com suas agendas de governo prioritárias. Em outras palavras, o repasse de recursos é condicionado aos interesses da União e aponta para a autonomia administrativa e política limitada dos municípios. Sendo assim, a criação de centros de decisão mais autônomos se torna fragilizada à medida que os municípios não apenas enfrentam seus desafios locais, mas também os condicionantes estabelecidos pela União. Esse contexto expõe as fragilidades técnicas, financeiras e administrativas dos governos locais, que se diferenciam substancialmente, para além de suas heterogeneidades regionais (Lui *et al.*, 2020).

Diante dos gargalos institucionais, a PNDU emerge como um importante mecanismo para tentar mediar os interesses dos entes federados e atuar de forma mais efetiva na elaboração e na implementação da agenda ambiental. Para compreender o papel potencial da PNDU na governança interfederativa, é importante resgatar o conceito de *capacidades estatais* – isto é, “a capacidade do Estado em atingir seus objetivos e implementar suas políticas” (Lui *et al.*, 2020, p. 19). A análise das capacidades estatais se refere essencialmente ao aparato técnico-administrativo, que agrega as instituições, os instrumentos e o corpo técnico capazes de coordenar as ações governamentais, com o intuito de atingir os objetivos estabelecidos na política. Em outras palavras, o conceito de *capacidades estatais* aponta para a coordenação do aparato técnico da burocracia estatal, com a finalidade de alcançar as metas

estabelecidas pela política urbana. Nesse sentido, a PNDU traz uma abordagem transescalar, com o potencial de rearranjar a relação dos entes federados, a fim de tornar a ação estatal mais efetiva no combate às mudanças climáticas. Na segunda seção, elencamos algumas das situações correntes que pedem alguma coordenação entre os envolvidos, particularmente porque condicionantes, fenômenos e consequências ambientais não se apresentam de maneira coincidente aos limites político-administrativos, sendo necessário empregar abordagens e metodologias comuns, em que os conflitos ou potenciais de alinhamento são colocados em pauta. Temos municípios inseridos, ao mesmo tempo, em diferentes biomas e biomas compostos por municípios de diferentes estados e regiões. Os traços solidários para alinhamento não são evidentes e exigem esforços extraordinários para sua construção.

Outro retrato da potencialidade da PNDU em endereçar a agenda ambiental à problemática urbana é o seu escopo multidimensional, que propõe um diálogo com diversas agendas transversais para além da governança interfederativa. Elas representam potenciais canais de garantia do direito à cidade, na medida em que fornecem subsídios para a construção de cidades mais inclusivas, resilientes e sustentáveis (Costa *et al.*, 2021). As agendas transversais envolvem transformação digital, desigualdade socioespacial, desenvolvimento regional, planos setoriais e segurança pública, que constituem as facetas imediatas de articulação da PNDU com a agenda ambiental.

A tecnologia digital se apresenta como uma importante dimensão para a agenda ambiental ante os desafios urbanos, por ser aquela que proporciona um maior conhecimento dos padrões socioespaciais dos municípios. Em outras palavras, a tecnologia digital oferece suporte para a identificação e a gestão de riscos e desastres ambientais, em particular para as populações socialmente vulneráveis.

Do ponto de vista das desigualdades socioespaciais, a PNDU propõe a criação de cidades mais integradas no espaço e no tempo com mecanismos de participação social. A redução das desigualdades socioespaciais nas cidades dialoga diretamente com a agenda ambiental, na medida em que demanda a intervenção das autoridades para conter os efeitos das mudanças climáticas sobre os espaços urbanos, em particular sobre as populações socialmente vulneráveis.

No que se refere ao desenvolvimento regional, a PNDU apresenta o potencial de impulsionar as atividades econômicas locais baseadas em recursos renováveis. Esse tipo de iniciativa não apenas atende às necessidades dos moradores e produz mais postos de trabalho de uma perspectiva socioeconômica, como também impulsiona a agenda ambiental, através de uma economia local de baixo carbono pautada nos princípios da economia circular.

Não menos importante é a dimensão da segurança pública, que denuncia as características “invisíveis” das áreas mais empobrecidas ante o poder público.

Espaços intraurbanos marcados por precariedade na segurança pública e elevada violência revelam a baixa atuação do Estado nessas áreas, além da gentrificação nas cidades. O pouco suporte estatal para as populações socialmente vulneráveis expõe as mazelas sociais e os riscos ambientais sobre elas.

A partir dessas agendas transversais, a PNDU apresenta um olhar holístico para a criação de espaços urbanos mais seguros, resilientes e justos para todos ante os riscos climáticos (Frangetto, 2022; Almeida, 2021; Campos, 2021; Silva, 2021; Cidade, 2021).

O papel potencial da PNDU em sublinhar a agenda ambiental está na sua contribuição holística para tratar das agendas transversais de forma articulada. A PNDU apresenta-se como uma tentativa de atravessar os problemas ambientais dentro do espaço urbano através de políticas intersetoriais, como a aproximação da política setorial de saneamento com práticas ambientais sustentáveis. Esse diálogo entre a agenda ambiental e de saneamento busca facilitar o tratamento do esgoto sem provocar danos irreversíveis ao meio ambiente. Esse exemplo pode ser estendido para diversas agendas intersetoriais que adotam a temática ambiental como ponto de partida. Políticas de moradias orientadas para a questão energética envolvem a construção de edificações com materiais sustentáveis e energeticamente eficientes, o que permite ganhos tanto do ponto de vista econômico como ambiental. Nesse sentido, políticas setoriais por si só não seriam suficientes para lidar com a complexidade dos acontecimentos. A necessidade de aproximar as agendas transversais com um olhar “ambiental” através de políticas intersetoriais revela o grande potencial da PNDU em cooperar para potencializar a agenda ambiental.

Além da perspectiva holística da PNDU para tratar das agendas transversais, a partir de uma perspectiva ambiental, é importante reforçar seu suporte técnico e de gestão para a elaboração e a implementação das medidas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas. Est as podem ser brevemente definidas como “toda intervenção humana para reduzir as fontes ou aumentar os drenos de GEEs” e “todo o processo de ajustamento ao clima atual ou projetado e seus efeitos” (Klug, Marengo e Luedemann, 2016, p. 306; IPCC, 2014). Países como Estados Unidos, Alemanha e Holanda têm investido em políticas de adaptação, para reduzir os riscos e os efeitos associados às mudanças climáticas em seus territórios. Destacam-se as medidas para a redução da emissão de carbono, o uso de energia renovável e a gestão sustentável dos recursos naturais.

O apoio técnico mencionado visa dar condições básicas para ciclos de diagnóstico, planejamento, ação e avaliação. Um paralelo pode ser feito, a título de exemplo, com a questão dos resíduos sólidos. Hoje, há uma grande deficiência no levantamento adequado de informações municipais de resíduos, uma vez que nem todo município mede, qualifica e divulga esse tipo de informação. Ações,

portanto, qualificadoras, no sentido de dotar municípios para comportamentos e práticas alinhadas a esse tipo de preocupação, parecem importantes para a solução de gargalos. Algo similar poderia ser empregado para controle de emissões, permitindo ações a partir de bases informacionais melhores. Esse apoio pode ser pensado em diferentes frentes, compreendendo desde a aquisição de equipamentos necessários – a partir de perfis prioritários – até consultoria direta ou indireta ante os principais problemas no contexto experimentado.

Avanços nessa direção têm sido importantes para contornar os efeitos adversos das mudanças climáticas sobre os espaços urbanos. Contudo, muitos países em desenvolvimento têm ficado para trás nessa corrida contra o tempo. No caso do Brasil, a ausência de medidas de mitigação e adaptação tem se tornado visível com a frequência de desastres ambientais, principalmente em áreas habitadas por populações socialmente vulneráveis. Alterações nos regimes de chuva, perda de biodiversidade, aumento do nível dos oceanos, aumento da temperatura global e perda da capacidade de regeneração dos ecossistemas representam algumas das mudanças nos padrões climáticos e nos ecossistemas. Diante desse cenário, a PNDU emerge como uma tentativa de apontar os problemas em torno da questão ambiental e oferecer soluções para superar os gargalos institucionais e as tensões na aproximação das agendas transversais, fornecendo subsídios para a construção de medidas de mitigação e adaptação. Tensões entre questões econômicas e ambientais, por exemplo, requerem uma avaliação cautelosa e coordenada dos entes federados,⁶ para planejar, implementar e fiscalizar decisões que não coloquem em risco a capacidade de regeneração do meio ambiente. Nesse sentido, a PNDU deve delinear ações mais contundentes através de atribuições claras das responsabilidades de cada setor, da sociedade civil e dos governantes. No que se refere à governança, a PNDU deve reforçar os acordos na escala supramunicipal, conforme já identificamos, de modo a incentivar os municípios e os estados a alcançarem seus objetivos em conjunto; implementar as diretrizes da PNDU nos seus respectivos níveis; e fomentar o consórcio de municípios muito pequenos para tratar da agenda ambiental. A superação desses gargalos institucionais e a ponderação das tensões entre as agendas transversais orientam a PNDU para a elaboração e a condução das medidas de adaptação e mitigação às mudanças climáticas.

O suporte técnico e de gestão oferecido pela PNDU para a agenda ambiental no Brasil esbarra em outro aspecto importante da problemática urbana: a ausência de parâmetros e conceitos técnicos padronizados para a construção de um léxico urbano com ênfase na questão ambiental. Informações sobre planos diretores, memoriais descritivos, leis e outros instrumentos relacionados ao perímetro urbano

6. Reforça-se aqui a relação de cooperação e autonomia entre a União e os governos subnacionais para o efetivo desenvolvimento da PNDU (Lui *et al.*, 2020).

não se encontram padronizadas e apresentam uma diversa gama de categorias para classificar os espaços urbanos no Brasil. Em particular, as leis do perímetro urbano não possuem padronização tanto na nomenclatura quanto no conteúdo. Além disso, a ausência de um repositório central e atualizado, com as leis dos perímetros urbanos e suas respectivas representações cartográficas, dificulta o acesso a esses instrumentos legais (IBGE, 2020). Sendo assim, a falta de parâmetros e conceitos padronizados acerca do espaço urbano dificulta uma atuação efetiva para tratar das questões sociais e ambientais nos municípios.

A falta de padronização, critérios e parâmetros nos instrumentos legais apresentados na seção anterior revela as barreiras técnicas para endereçar a questão ambiental à problemática urbana, principalmente no âmbito municipal. Vale destacar as heterogeneidades dos municípios brasileiros e suas distintas capacidades estatais para atender às demandas locais, principalmente ao se tratar dos variados ecossistemas. As diferenças socioeconômicas entre as regiões e seus biomas apontam para a necessidade de um léxico urbano que respeite essa diversidade territorial. Desse modo, a construção de parâmetros e conceitos padronizados envolveria uma atuação conjunta dos entes federados e um maior engajamento da sociedade civil nos processos participativos. A PNDU cumpriria esse papel, na medida em que fornece suporte técnico para o planejamento e a gestão nos municípios, buscando reorganizar a coordenação da governança interfederativa e promovendo a participação social (Silva, Costa e Martins, 2022). A potencialidade desses recursos pode ser observada, além disso, na possibilidade de aproximação da metodologia internacional orientada pelos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas – ODS/ONU (IBGE, 2020), com as devidas mediações exigidas pelas complexidades aqui já abordadas.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo buscou explorar e apontar as limitações dos dispositivos legais-normativos para tratar da agenda ambiental no âmbito das cidades e a urgência em elaborar medidas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas. Entre os obstáculos identificados, destaca-se a dificuldade de articulação dos entes federados em trazer um olhar holístico para tratar das agendas transversais – em particular, a ambiental – nas cidades. Em outras palavras, políticas setoriais por si só não são suficientes para lidar com a complexidade dos acontecimentos. A ausência de um olhar multidimensional restringe o diálogo e as potenciais trocas entre as agendas transversais, demandando iniciativas para superar essa questão.

A necessidade de aproximação das agendas transversais no âmbito das cidades faz da PNDU um instrumento com elevada capacidade de integrar o combate aos problemas sociais e ambientais para além das políticas setoriais. A título de exemplo, a combinação de políticas de saneamento com práticas ambientais sustentáveis

facilita o tratamento do esgoto, ao mesmo tempo que reduz os danos causados ao meio ambiente. Esse argumento se estende para diversas agendas intersetoriais que adotam a temática ambiental como ponto de partida. Políticas de moradias orientadas para a questão energética envolvem a construção de edificações com materiais sustentáveis e energeticamente eficientes, permitindo ganhos do ponto de vista econômico e ambiental, bem como diminuindo as pressões sobre recursos. Contudo, é importante lembrar que as tensões econômicas e ambientais existem e precisam ser avaliadas de forma cautelosa, de modo que a política urbana não coloque a capacidade de regeneração do meio ambiente em risco.

No caso do Brasil, a ausência de políticas de adaptação e mitigação às mudanças climáticas não só agravam as desigualdades socioespaciais das cidades, como também aumentam os riscos de desastre sobre as populações socialmente vulneráveis. O mau planejamento das cidades, aliado ao papel marginal da agenda ambiental na política urbana, produz efeitos significativos em torno da segurança hídrica, da drenagem de águas, do manejo correto dos resíduos sólidos, da construção de assentamentos informais em áreas de risco etc. (Klug, Marengo e Luedemann, 2016). Sendo assim, a PNDU precisa buscar superar os gargalos institucionais, através do rearranjo da governança interfederativa, e oferecer suporte técnico e de gestão para a elaboração de medidas de adaptação e mitigação.

Por fim, a falta de padronização dos termos técnicos, parâmetros e critérios para a criação de um léxico urbano brasileiro tem dificultado a incorporação da agenda ambiental à problemática urbana. A ausência de um léxico urbano que contemple as heterogeneidades regionais, a diversidade de ecossistemas e as diferentes capacidades estatais dos municípios restringem a implementação de uma política urbana efetiva para tratar dessa diversidade de contextos entrelaçados. Além disso, destaca-se a importância que esse léxico urbano representa na capacidade da política urbana nacional em oferecer mediações para a necessária integração à metodologia internacional no combate das mudanças climáticas.

Os efeitos potenciais derivados da centralização da agenda ambiental para a problemática urbana não apenas produzem benefícios imediatos para a vida nas cidades, mas também abrem espaço para que o Brasil possa trilhar caminhos sustentáveis: i) estabelecer condições de participação social para todos; ii) promover a cooperação e a autonomia dos entes federados, a fim de superar os gargalos institucionais; iii) fomentar políticas intersetoriais de mitigação e adaptação às mudanças climáticas; iv) reduzir as desigualdades socioespaciais e os riscos de desastres para as populações socialmente vulneráveis; v) incentivar a promoção de áreas verdes; vi) facilitar o acesso aos recursos essenciais (segurança hídrica e alimentar); e vii) melhorar os padrões de mobilidade urbana, na busca por reenquadrar os esforços sociais para suprir demandas atuais e históricas acumuladas dentro da capacidade de regeneração do meio ambiente.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, L. F. G. **Apoio à formulação da PNDU**: desenvolvimento econômico local. Brasília: Ipea, 2021. (Nota Técnica PNDU, n. 7). Versão preliminar. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1hs-6_usbg8po0Rg0EOjv_1w3PemykoxN/view.
- ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2012.
- BRANDÃO, C. O processo de subdesenvolvimento, as desigualdades espaciais e o “jogo das escadas”. **Série Estudos e Pesquisas**, Salvador, n. 67, p. 9-37, 2004.
- BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 jul. 2001.
- BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 jan. 2015.
- BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jul. 2017.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Carta brasileira para cidades inteligentes**. Brasil: MDR, [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/desenvolvimento-urbano-e-metropolitano/projeto-andus/carta-brasileira-para-cidades-inteligentes/CartaBrasileiraparaCidadesInteligentes2.pdf>.
- BRUNDTLAND, G. **Report of the World Commission on Environment and Development**: our common future. Nova York: UN, 4 ago. 1987. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>.
- CAMPOS, M. **Demografia e equidade social**. Brasília: Ipea, 2021. (Nota Técnica PNDU, n. 6). Versão preliminar. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/11R-8ml0qmZAV9aDfeFofSEUAPo1MdYg3/view>.
- CANO, W. **Ensaio sobre a crise urbana do Brasil**. Campinas: Ed. Unicamp, 2011.
- CIDADE, A. **Apoio à formulação da PNDU**: segurança pública. Brasília: Ipea, 2021. (Nota Técnica PNDU, n. 8). Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1eRmVscQ3O9Z1YU-THQ7gBhnSHvv5G2KO/view>.

CEDERLÖF, G. Out of steam: energy, materiality, and political ecology. **Progress in Human Geography**, v. 45, n. 1, p. 70-87, 2019.

COSTA, M. A. *et al.* **Contextualização da política urbana no Brasil e reflexões iniciais para a construção da PNDU**. Rio de Janeiro: Ipea, ago. 2021. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10791>.

DANTAS, M. K. *et al.* Análise dos gastos públicos com gestão ambiental no Brasil. **Revista de Gestão Social e Ambiental**, v. 8, n. 3, p. 52-68, 2015.

ESTADO DE SÃO PAULO. Lei Complementar nº 760, de 1º de agosto de 1994. Estabelece diretrizes para a organização regional do estado de São Paulo. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, v. 104, n. 142, p. 1, 2 ago. 1994. Seção 1.

FELICIO, B. C.; FOSCHINI, R. C.; SALVADOR, N. N. B. O Estatuto da Cidade e as funções social e ambiental da propriedade urbana. **Âmbito Jurídico**, v. 13, n. 82, 1º nov. 2010.

FRANGETTO, F. W. **Apoio à formulação da PNDU**: meio ambiente e sustentabilidade. Brasília: Ipea, 2022. (Nota Técnica PNDU, n. 10). Versão preliminar. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1Uj3Mkls-tvQi9Phx1XIaDslrqdCan_vx/view.

FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1973.

GIZ – DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT GMBH. **Apoio à Agenda Nacional de Desenvolvimento Urbano Sustentável no Brasil**. Brasília: GIZ, set. 2019.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Diagnóstico das legislações urbanas para a criação de um banco de dados geográfico**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Não publicado.

IPCC – INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. **Climate change 2014**: synthesis report. Genebra: IPCC, 2014. 151 p. Disponível em: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/SYR_AR5_FINAL_full.pdf.

KLUG, L.; MARENGO, J. A.; LUEDEMANN, G. Mudanças climáticas e os desafios brasileiros para implementação da Nova Agenda Urbana. *In*: COSTA, M. A. (Org.). **O Estatuto da Cidade e a Habitat III**: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana. 1. ed. Brasília: Ipea, 2016. v. 1, p. 303-322.

LUI, L. *et al.* **As relações interfederativas no Brasil e o desafio de formular, implementar e monitorar a PNDU**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica PNDU, n. 5).

NOBRE, C. *et al.* As metrópoles brasileiras no contexto das mudanças climáticas: entrevista com Carlos Nobre. In: COSTA, M. A. (Org.). **50 anos de regiões metropolitanas no Brasil e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: do cenário de adaptação das cidades às mudanças climáticas e à transição digital**. Brasília: Ipea, 2024. p. 237-247.

OLIVEIRA, F. de. **Crítica à razão dualista**: o ornitorrinco. São Paulo: Boitempo, 2003.

OLIVEIRA, A. M. de; CASTANHEIRO, I. V. Estatuto da Metrópole: novas formas de planejamento ambiental e urbanístico. **Consultor Jurídico**, 4 jun. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-jun-04/estatuto-metropole-novas-formas-planejamento-ambiental-urbanistico?imprimir=1>.

PRADO JUNIOR, C. **História econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1970.

SILVA, R. H. A. da. **Discussão para a transformação digital**. Brasília: Ipea, 2021. (Nota Técnica PNDU, n. 9). Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1F_ybS7yGR_x00NSR1Am9sei0anpbfsDS/view.

SILVA, G.; COSTA, M. A.; MARTINS, L. G. V. **Desafios da governança interfederativa para a PNDU**. Brasília: Ipea, 2022. (Nota Técnica PNDU, n. 19). Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1T4E2KxU7kg_bACioZ-gAHg9wvqmk2kck/view.

SMITH, N. Nature as accumulation strategy. **Socialist Register**, v. 43, p. 16-36, 2007.

UN – UNITED NATIONS. **Intergenerational solidarity and the needs of future generations**: report of the Secretary-General. Nova York: UN, 15 ago. 2013.

VILLAÇA, F. J. M. **Espaço intraurbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, 2001.

VILLAÇA, F. J. M. **As ilusões do plano diretor**. São Paulo: USP, 2005.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm.

BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2 ago. 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002.

BRASIL. Resolução Recomendada nº 34, de 1º de julho de 2005, alterada pela Resolução Recomenda nº 164, de 26 de março de 2014. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 jul. 2005. Seção 1.

COSTA, M. A. *et al.* **Contextualização da política urbana no Brasil e reflexões iniciais para a construção da PNDU**. Rio de Janeiro: Ipea, ago. 2021. (Texto para Discussão, n. 2686). Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2686substituiao.pdf.

COSTA, M. A. *et al.* **Agendas transversais na PNDU**: insumos para a construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU). Brasília: Ipea, 2024. (Nota Técnica Dirur, n. 43).

FUNARI, A. P.; LUI, L.; FERREIRA JUNIOR, C. H. C. **A agenda urbana na escala municipal**: elementos para a discussão tipológica de municípios. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica PNDU, n. 2).

HARGREAVES-WESTENBERGER, L.; FUNARI, A. P. Meio ambiente e a (re) produção das desigualdades sociais nas metrópoles brasileiras. *In*: COSTA, M. A. (Org.). **50 anos de regiões metropolitanas no Brasil e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**: do cenário de adaptação das cidades às mudanças climáticas e à transição digital. Brasília: Ipea, 2024. p. 249-271.

IPCC – INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. Summary for policymakers. *In*: IPCC – INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. **Climate Change 2022**: impacts, adaptation, and vulnerability. Cambridge, Reino Unido; Cambridge, Estados Unidos: Cambridge University Press, 2022. p. 3-33. Disponível em: https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_SummaryForPolicymakers.pdf.

MARGUTI, B. O. *et al.* **A agenda urbana na escala supramunicipal**: estudo para uma hierarquia dos arranjos institucionais para políticas públicas. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica PNDU, n. 3).

CIDADES E SANEAMENTO BÁSICO: POLÍTICAS, INSTRUMENTOS E DESAFIOS À GESTÃO INTEGRADA

Gesmar Rosa dos Santos¹
Alesi Teixeira Mendes²

1 INTRODUÇÃO

A importância do saneamento básico tem sido fortemente ressaltada no Brasil, destacadamente por estar relacionada, ao mesmo tempo, às áreas de saúde pública, infraestrutura e recursos hídricos. Em relação à água, essa importância tem sido difundida pelos recentes registros de escassez de água onde antes não se imaginava (por exemplo, São Paulo, Campinas, Curitiba e Rio de Janeiro). Soma-se ainda o déficit nos serviços e soluções “alternativas”, principalmente os de esgotamento sanitário (Brasil, 2019a; Kuwajima *et al.*, 2020).

Ao mesmo tempo, a disputa pelo mercado urbano de saneamento (Britto e Rezende, 2017; Silva, Feitosa e Soares, 2022; Santos, Góes e Siefert, 2023) e o aumento das privatizações no setor movimentam o debate e os interesses de grupos de poder, desde os bancos, empresas nacionais e multinacionais, até os poderes Executivos e o Congresso Nacional. A academia e as organizações não governamentais (ONGs) têm também contribuído com o debate.

É nesse cenário que se modifica a Lei Federal de Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2017), também conhecida como Política Nacional de Saneamento Básico (PNSB) ou Lei Nacional de Diretrizes do Saneamento Básico (LND SB). As mudanças foram iniciadas em 2018, por meio das medidas provisórias (MPs) nºs 844 e 866, cujo processo levou à Lei nº 14.026/2020. Em 2023 se seguiram adaptações, com a edição de decretos presidenciais, que estão vigentes até o momento, mas sob condições precárias – segue no Senado Federal o Projeto de Decreto Legislativo (PDL) nº 98/2023, aprovado na Câmara dos Deputados, que susta parte dos decretos de 2023. Os decretos de 2023 retomam, em parte, o sentido da Lei nº 11.445/2007, no que se refere a possibilitar o financiamento público a municípios

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea). E-mail: gesmar.santos@ipea.gov.br.

2. Pesquisador bolsista do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dirur/Ipea. E-mail: alesi.mendes@ipea.gov.br.

impedidos pela Lei nº 14.026/2020, validar subsídios entre municípios, usuários e setores e retomar o saneamento como pauta de política pública.

Importa destacar neste capítulo que, em todos os momentos, a legislação tem mantido diretrizes, objetivos e instrumentos que mencionam o planejamento e a gestão integrada de políticas urbanas, ambientais, da água e de moradia. Ou seja, o marco legal do saneamento no Brasil recepciona discursos semelhantes para enfoques e ações distintas, ponto discutido neste texto, que aborda interfaces de políticas urbanas e de saneamento básico.

No Brasil, conforme ressaltam Costa *et al.* (2021), além da importância das dimensões territoriais e espaciais, tendo em vista os desafios, os interesses e a diversidades de realidades, bem como a abordagem do planejamento urbano e da política urbana, deve-se considerar que

as políticas públicas são desenhadas e implementadas por esse conjunto heterogêneo de agentes/atores, refletindo as relações de poder existentes no espaço-tempo e as interações por eles estabelecidas, e expressam, por vezes, interesses coletivos emanados da esfera pública ou projetos que procedem de grupos de interesse. Cada política, em geral, e a PNDU [Política Nacional de Desenvolvimento Urbano] não é uma exceção, é ao mesmo tempo uma expressão das correlações de força e da atuação dos agentes/atores e uma potência de transformação da realidade que não é neutra na própria produção do espaço (Costa *et al.*, 2021, p. 12).

Além disso, a busca pela sustentabilidade socioambiental e econômica se soma, no saneamento, aos desafios e interesses de mercado com a necessidade de integrar iniciativas tendo em vista o combate à escassez hídrica, a redução de riscos de eventos climáticos, o manejo e a drenagem pluvial, o tratamento e o destino de resíduos sólidos urbanos. Todos estes desafios e interesses afetam o desenho das alterações do marco legal do saneamento básico (Santos, Góes e Siefert, 2023), seja pelo contexto setorial ou por forças políticas e econômicas do setor. Desse modo, restam dúvidas sobre os caminhos para o alcance da universalização, do atendimento das pessoas, diante de conflitos de interesses debatidos na academia e manifestos nas estruturas de poder. As organizações sociais também se movem, entretanto com grande diferença de acessos ao núcleo de poder político (Santos, Góes e Siefert, 2023; Estevam, 2023).

Nesse contexto, este capítulo tem o objetivo de refletir sobre a PNSB na perspectiva de integração com outras políticas públicas no Brasil. O recorte é o cenário de mudanças ocorridas no marco legal do setor, ainda em transformação, os instrumentos disponíveis nas políticas para a integração de ações no âmbito dos municípios e demais níveis de governo. O texto se apoia fortemente na bibliografia recente e legislação vigente sobre o tema.

As mudanças na legislação do saneamento, instituídas em 2020-2021 pela Lei nº 14.026/2020 e por decretos presidenciais complementares, contudo, ocorrem *pari passu* com uma outra mudança sobre a qual importa refletir aqui: quais são os elementos de trajetórias possíveis para o saneamento ligados às políticas para o meio urbano fortalecidos na legislação? Que sinais indicam avanços na integração de políticas urbanas/hídricas/ambientais ao saneamento?

2 PLANEJAMENTO E GESTÃO INTEGRADA DE POLÍTICAS NO BRASIL: O SANEAMENTO COMO UM HISTÓRICO DE DESAFIOS

Antes de abordar os aspectos histórico-institucionais, legais e administrativos do saneamento no Brasil, há de se considerar que a gestão integrada das águas e do saneamento não se realiza sem os atores, as políticas e a governança municipal. Isso pressupõe a adesão e o protagonismo dos municípios e dos cidadãos que dependem dos serviços, e, portanto, requer a participação da população, de colegiados atuantes, além dos recursos financeiros. Para tanto, os municípios dependem da ajuda dos estados e da União, de seus papéis relativos ao pacto federativo, no qual as capacidades institucionais, técnica e de arrecadação de tributos se concentram. Assim, a integração de políticas passa por medidas decorrentes de amplo debate, que incorpore a pluralidade de visões e a diversidade de realidades.

Nesse sentido, a literatura tem ressaltado que, apesar de o marco legal do saneamento básico no Brasil ser avançado na sua concepção, ele tem pontos atrasados na execução. De forma resumida, isso se deve a fatores socioeconômicos complexos (Santos, Kuwajima e Santana, 2020; Kuwajima *et al.*, 2020), como questões institucionais, de financiamento e de capacidades municipais ante as suas amplas atribuições. Entre os aspectos mais avançados dessa legislação, destacam-se: i) a consideração de saneamento básico como um conjunto de serviços essenciais à saúde e à qualidade de vida das pessoas; e ii) a abrangência de temas, englobando os sistemas de água, esgoto, drenagem pluvial e resíduos sólidos.

De fato, a legislação do saneamento apresenta diretrizes sobre usos da água e esgotamento sanitário como questão de saúde pública, trazendo a ideia de gestão integrada com os recursos hídricos (Lei nº 11.433/1997) e com o meio ambiente. Contudo, os demais componentes têm figurado em segundo plano, seja no tocante a investimentos ou à estruturação dos serviços (Mendes e Santos, 2023). A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), Lei nº 12.305/2010, não decola – não só por ser nova, mas também por depender de acordos na agenda de políticas públicas que não têm se efetivado. Por sua vez, as soluções para o manejo e a drenagem de águas pluviais urbanas são tema ainda mais atrasado, tendo forte dependência do planejamento e das políticas de desenvolvimento urbano, de habitação (Mendes e Santos, 2021; 2023) bem como, pode-se dizer, de instrumentos como os planos diretores e de ordenação territorial.

No plano internacional, em termos de concepção de instrumentos, e tendo a cidade como ponto de partida, ilustra-se a questão com a compreensão trazida pela International Water Association (IWA), que propôs uma abordagem centrada em “blocos” de princípios para a integração de ações a partir da água no meio urbano (IWA, 2020), conforme disposto na figura 1.

FIGURA 1

Princípios propostos pela IWA para a governança das águas urbanas



Fonte: IWA (2020).

Elaboração dos autores.

Obs.: Ilustração cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A visão em destaque na figura 1 ilustra o debate sobre o tema e sinaliza o conjunto de políticas que podem se relacionar, com o suporte das engenharias, da economia e da administração. A abordagem transdisciplinar e a gestão integrada e participativa são bases nessa concepção. Em convergência com essa visão e em favor da urgência e da união de esforços para dar respostas estão os impactos sofridos pelos cidadãos em razão do que se pode chamar de modo tradicional de tratar ações de saneamento nas cidades (Mendes e Santos, 2021; 2023).

Essa gestão tem causado elevação de gastos devido a inundações, alagamentos, deslizamentos de terra, escassez de água, misturas de esgoto com água de drenagem e lixo, poluição hídrica, lixo a céu aberto, levando a doenças e mortes. Ou seja, o Brasil tem optado por ações corretivas em lugar do planejamento urbano sustentável, incluindo as infraestruturas em geral e o saneamento.

Conforme discutido em Kuwajima *et al.* (2020) e Santos, Kuwajima e Santana (2020), a grande relevância do tema saneamento básico para a política urbana e

para a gestão integrada com outras políticas públicas pode ser sintetizada em quatro pontos: i) a titularidade do município (com possibilidade de compartilhamento, nos casos de regiões metropolitanas (RMs), consórcios, blocos ou associações de municípios) na concessão ou viabilização direta da prestação de serviços de água, esgoto, drenagem e resíduos sólidos; ii) a natureza de monopólio natural e de infraestrutura urbana, implicando necessidade de diálogo, regulação, controle social, gestão com visão social, dependência de várias fontes de recursos; iii) as dificuldades estruturais dos municípios (alto grau de endividamento, infraestrutura insuficiente, baixa arrecadação), implicando a necessária ajuda de estados e da União; e iv) o grande déficit nas periferias das cidades e em municípios pobres, refletindo e influenciando outros serviços, a exemplo do déficit habitacional e da baixa efetividade de planos de ordenamento territorial.

2.1 Saneamento, ações do Estado e espaço urbano no Brasil: o que há de novo?

Segundo Murtha, Castro e Heller (2015), as primeiras obras de abastecimento de água surgiram no período colonial. A construção de fontes públicas, canalizações e aquedutos foi motivada pela crescente urbanização, com destaque para as capitais, os centros comerciais e as cidades litorâneas. A partir de meados do século XIX, esse modelo colonial começou a mudar, como descrevem Graham (1968), Meade (1997) e Braadbaart (2013), na esteira da modernização das infraestruturas (transporte, iluminação e saneamento). Contudo, os relatos apontam que o saneamento não esteve de fato como pauta de saúde pública ou ponto central do planejamento urbano.

Rolnik (1999) destaca que o Estado já delegava, desde a segunda metade do século XIX, via concessão a entes privados, a responsabilidade de partes ou o todo de sistemas e serviços de saneamento. Iniciou-se assim, em casos de grandes cidades como São Paulo, a difusão da visão de que esse serviço público e outros poderiam ser explorados pelo mercado privado. A “eficiência” já se apregoava como fundamento liberal das opções (Rolnik, 1999), assim como a tese de inversão de lucros em novos investimentos, aspectos ainda controversos atualmente, ficando o setor de saneamento sob o domínio privado até o início dos anos 1930. Segundo Araújo e Bertussi (2018), com inovações do Código das Águas, de 1934, nascem as primeiras estruturas de regulação econômica e de subsídios, bem como a noção de gestão água/saneamento.

A partir dos anos 1950, cresce a gestão municipal dos serviços de saneamento, surgindo também as primeiras iniciativas estaduais. Estas são resultado da fusão de concessões dos municípios para empresas estaduais e de economia mista – Cesbs (Santos, Kuwajima e Santana, 2020). Surge assim o período de domínio das Cesbs nos serviços de água e esgotamento.

Na década de 1970, a população urbana superou a rural, gerando escala para o setor de saneamento à época, quando o setor se pautava também pela estruturação da gestão no setor. Durante a ditadura militar, o saneamento sofreu grande centralização de capital, com interferência da União (Santos, Kuwajima e Santana, 2020), por meio de determinações estruturantes do Plano Nacional de Saneamento (Planasa), de 1971. O governo federal tentou aliar o combate à precariedade das condições de habitação e higiene e seus desdobramentos na saúde pública e economia com a tese de aumento da escala para os serviços (Sanchez, 2001).

Durante o Planasa, uma série de ações foram então executadas, iniciando pela instituição, em 1968, do Sistema Financeiro do Saneamento (SFS), sob responsabilidade do Banco Nacional da Habitação (BNH), e pela autorização, em 1969, de aplicar recursos do Fundo de Garantia do Trabalhador (FGTS) no desenvolvimento do setor. Foram também alocados recursos nas operações de empréstimo para financiamento de sistemas de abastecimento de água e esgotamento, sempre com perfil centralizado nas Cesbs (Sanchez, 2001; Pires, 1977).

Rezende e Heller (2002) apontam que o Planasa já se balizava na lógica de que as tarifas deveriam cobrir os custos de operação, manutenção e amortização dos empréstimos. Também já trazia metas, como a de alcançar, até 1980, 80% da população urbana em pelo menos 80% dos municípios com água. As RMs e cidades de maior porte eram o foco, e nas demais se previam apenas serviços de esgoto mais simples (Almeida, 1977). Ao mesmo tempo, o BNH, com seu sistema próprio de financiamento, era o órgão central do Planasa (Saiani e Toneto Júnior, 2010), tendo sido essencial para a viabilização de escala das Cesbs. Aos municípios coube o papel de dar concessões de longo prazo, beneficiando a criação ou o crescimento das Cesbs.

Com esse direcionamento, o total de ligações e a população atendida pelos Serviços Autônomos de Água e Esgoto (Saaes) caem fortemente, uma vez que as grandes e médias cidades passam, em sua maioria, a ser atendidas por companhias estaduais. Entretanto, mesmo durante a vigência do Planasa e de seu apoio às Cesbs, os Saaes foram mantidos em grande número, uma vez que cada um atendia a apenas um município.

Apesar dos avanços alcançados pelo Planasa nos índices de cobertura de água e efetivação de subsídio cruzado pelo efeito escala (Santos, Kuwajima e Santana, 2020), a extinção do BNH acarretou a dispersão de suas atribuições para diferentes órgãos. A Caixa Econômica Federal assumiu a gestão do FGTS, e o governo federal voltou a assumir o investimento em ações de saneamento por meio do Orçamento Geral da União (OGU) e dos orçamentos dos estados (Britto *et al.*, 2014).

Na segunda metade da década de 1980, com a redemocratização do Brasil, surgem novas perspectivas de governança e mudanças no saneamento. A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) outorgou (ou recepcionou) a titularidade dos serviços de interesse local aos municípios, nos quais se incluem os serviços públicos de saneamento básico. Com isso, descentralizou a estrutura do setor e devolveu a autonomia política e financeira aos municípios, assegurada formalmente por repasses federais.

A reabilitação da titularidade redefiniu a relação entre municípios e estados e, por consequência, entre os municípios e as Cesbs. Por isso, o pressuposto da coordenação de políticas continua sendo essencial para a governança em temas muito próximos, como o saneamento básico, o planejamento urbano e o ordenamento do uso do solo no meio urbano. A política de moradia, entretanto, permanece dependente de acordos, projetos e recursos de estados e da União, em razão do desenho do sistema de arrecadação de tributos, que os fortalece.

O caráter autoritário e centralizador do Planasa destoava dos princípios democráticos recuperados pelos cidadãos e munícipes, pelo local, com a CF/1988. Todavia, não sucedeu rapidamente a elaboração de uma nova política nacional de saneamento condizente com as novas diretrizes dadas ao país pelos constituintes, em 1988. Estabeleceu-se um período de lapso político-institucional por quase vinte anos, o que, segundo Araújo Filho (2008), favoreceu a desarticulação e a fragmentação do setor, com a pulverização de medidas diante da ausência de uma instância decisória forte que unificasse as ações no âmbito do governo federal.

Sousa e Costa (2016) destacam o enfraquecimento na capacidade de planejamento do setor, pela inexistência de um marco legal de referência para a atuação dos diversos níveis de governo. Surge, então, grande imprevisibilidade no processo de alocação de recursos, inclusive enfraquecendo a presumida autossuficiência tarifária e investimentos no setor. Lembrando que o foco das atividades do setor continuou sendo o abastecimento de água. Como legado do Planasa seguiu também a hegemonia das Cesbs na prestação dos serviços, mesmo com a retomada da titularidade pelos municípios. Ou seja, dado o poder de escala e outros fatores, as concessões e os contratos foram mantidos ou até aumentados entre prefeituras e Cesbs.

No início dos anos 2000, o Brasil retoma os investimentos no setor, com o financiamento para os agentes públicos como uma prioridade. Todavia, mesmo ante a liberação de recursos para o saneamento, permaneciam entraves, a exemplo da urgência de assegurar serviços públicos de qualidade, financiamento contínuo para expansão dos sistemas, bem como atendimento das periferias das cidades e zonas rurais. Segundo Britto *et al.* (2014), cobravam-se ações de forma planejada, regulada, fiscalizada e passível de controle social.

Após longo debate sobre o marco necessário, em 2007 houve importantes referenciais com a promulgação da Lei nº 11.445, a LNDSEB. A lei foi a base da PNSB, regulamentando o setor no nível nacional e lançando as bases para um novo ambiente político-institucional.

A Lei nº 11.445/2007 trouxe a visão ampla de saneamento em seus quatro componentes, tendo o Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) e os Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSBs) como instrumentos centrais de planejamento e informações. Por meio de recursos do orçamento da União, combinados com empréstimos cobertos pela tarifa, os avanços alcançaram os principais centros urbanos no tocante ao abastecimento de água.

O déficit ainda alto em periferias, assentamentos precários e meio rural (Brasil, 2019a; Santos, Kuwajima e Santana, 2020; Kuwajima *et al.*, 2020), entretanto, tem responsabilidade dividida entre as gestões dos municípios, dos estados e da União, por não coordenarem e não priorizarem ações das diversas políticas urbanas e regionais com foco na universalização. Esse foco tampouco foi perseguido pelas concessionárias estaduais, grupos privados e prestadores locais, seja por escolhas políticas, seja por defasagens de investimentos, desajustes de tarifas (por ação dos governantes), adesão de usuários ou ineficiência operacional.

2.2 Os instrumentos da política de saneamento

O Plansab, em sua revisão de 2017/2019 (Brasil, 2019a), apresenta o diagnóstico do tema no Brasil, sob a responsabilidade da Secretaria Nacional de Saneamento (SNS), do então Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). No conjunto de ações dos agentes responsáveis pelo saneamento básico, o OGU e o Plano Plurianual (PPA) são ferramentas que permitem a manutenção de vários programas de saneamento (Santos, Kuwajima e Santana, 2020; Kuwajima *et al.*, 2020; Brasil, 2019a), embora em queda desde 2014.

Na iminência de alcançar o horizonte de médio prazo do Plansab para a universalização dos serviços de abastecimento de água (previsto para 2023), a realidade do Brasil evidencia, contudo, a distância entre os indicadores atuais de atendimento e as metas propostas nos componentes esgotamento sanitário, drenagem de águas pluviais urbanas e resíduos sólidos. Os baixos índices de cobertura de serviços de saneamento básico se observam em Abes (2018), Kuwajima *et al.* (2020) e Brasil (2019a; 2019b; 2019c), sendo decorrentes de um longo período de lacunas no provimento dos serviços.

O Plansab passou a considerar também, em sua revisão de 2017-2019 (Brasil, 2019a), a Lei nº 12.187/2009 (Política Nacional sobre Mudanças do Clima – PNMC) e a PNRS, acerca da necessidade de adaptação a mudanças no clima.

A coleta de dados sobre drenagem de águas pluviais e sobre resíduos sólidos se inicia, dentro do SNIS, somente a partir de 2015, com dados de 2013. Portanto, toda uma estrutura de gestão se iniciou, inclusive com metas previstas desde 2007 (Brasil, 2019a), embora elas não tenham sido de fato ousadas.

Por outro lado, no aspecto de governança, foi falha a integração de mecanismos participativos, assim como a integração com outras políticas e a participação coletiva nas decisões sobre o setor, inclusive pela não implementação dos conselhos de saneamento ou outros foros dessa natureza. Questões como educação ambiental, difusão da visão água-cidade-vida e meio ambiente não se fortaleceram, da mesma forma que falham o controle da poluição e a implantação de serviços de drenagem aliados às ações de habitação e planejamento urbano.

Um importante aspecto do saneamento no Brasil, na atualidade, é o fato de que, pelo governo federal, além do MDR (que incorporou o Ministério das Cidades), várias outras pastas e autarquias mantêm ações do OGU e do Plansab, com financiamento, programas e ações para o saneamento. Cita-se o Ministério da Saúde (por meio da Fundação Nacional de Saúde – Funasa), responsável por ações de saneamento em municípios com menos de 50 mil habitantes e em populações rurais, com destaque para as comunidades indígenas.

Também na área de saneamento rural, atuam os ministérios da Cidadania (que agrupa pastas do Ministério do Desenvolvimento Social – MDS), principalmente com o Programa Cisternas (Santos, Kuwajima e Santana, 2020; Brasil, 2019d); e o Ministério do Meio Ambiente (MMA), que responde pelo Programa Água Doce, no semiárido. Atuam também no provimento de água o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) e a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), vinculados ao MDR.

Contudo, se a trajetória de avanços na legislação do saneamento, com uma visão de integração com a gestão de recursos hídricos (Lei nº 9.433/1997 – Política Nacional de Recursos Hídricos) e de meio ambiente (Lei nº 8169/1981) não se refletiu em articulação de políticas, a contribuição das recentes mudanças no marco legal do saneamento (Lei nº 14.026/2020) traz perspectivas ainda mais tímidas nesse sentido, tema que será abordado mais adiante, em seus pontos centrais. Antes disso, nas seções seguintes, são listados alguns destaques sobre os instrumentos vigentes na área de saneamento, que podem dialogar com as políticas urbanas e outras setoriais.

2.3 PMSBs: entre o planejamento e a busca por recursos

O PMSB, conforme determina a Lei nº 11.445/2007, é o instrumento principal de planejamento do saneamento nos municípios e condição obrigatória para a validade dos contratos de prestação dos serviços e para o acesso a recursos do

orçamento federal. Originalmente, ele consistia em planos de ação com horizonte de vinte anos, com revisões a cada quatro, passando para revisões a cada dez anos (Lei nº 14.026/2020).

O plano municipal deve orientar a prestação dos serviços, com a previsão de gestão participativa, controle social (dados abertos, fiscalização aberta, participação social no planejamento), além de bases orçamentárias, programação de execução por projetos, etapas, indicadores e metas. Entre as mudanças na recente legislação, de 2020, inseriu-se a possibilidade de os planos serem elaborados por consórcios ou blocos de municípios, a serem formados para acessar recursos não onerosos da União (Lei nº 14.026/2020 e decretos nºs 10.588/2020 e 10.710/2021).

Em 2021, com base nos dados do SNIS, mais de dez anos depois da implantação da Lei do Saneamento do Brasil, dos 5.570 municípios brasileiros, 3.169 municípios (56,9% do total) possuíam PMSB, regulamentado ou não.³ Os maiores atrasos na elaboração dos PMSBs estão nos municípios das regiões Norte e Nordeste, justamente onde se encontram os maiores déficits de serviços (Brasil, 2017; 2019a; Santos, Kuwajima e Santana, 2020). Em 2017 o levantamento do Programa de Desenvolvimento do Setor Água – Interaguas (Brasil, 2017) aponta dados de atrasos na elaboração, na qualidade, no nível de abrangência e na efetiva implementação dos planos em 3.903 municípios brasileiros.

Pereira e Heller (2015) consideram que a elaboração dos PMSBs e sua posterior aplicabilidade estão associadas a metodologias adequadas e a um planejamento que incorpore aspectos determinantes da sustentabilidade e viabilidade do plano. Em vários casos, há preciosismo setorial na escolha metodológica e elaboração do PMSB de difícil aplicação pelos municípios. Silva (2012) destaca também que em várias situações os planos municipais são desenvolvidos sem incorporar os princípios, o conteúdo mínimo e o processo participativo requeridos.

Diante dessa realidade, é relevante a ponderação levantada por Lisboa, Heller e Silveira (2013) quanto a dificuldades enfrentadas pelos municípios no processo de elaboração dos PMSBs, por vezes tendo motivação não da percepção da necessidade como ferramenta de gestão, e, sim, de cumprimento da legislação.

Esses aspectos, com interpretação própria, induziram parte das mudanças na legislação, no sentido de agrupar municípios e, dessa forma, ganhar capacidades operacionais, por exigir apenas um plano de saneamento por bloco formado, em determinadas situações, para acessar recursos orçamentários. Entretanto, tal construção não considerou o conjunto de outras características essenciais da governança – o pacto federativo e a integração de ações pela coordenação com diálogos e visão urbano-ambiental –, já destacado em IWA (2020).

3. Em 2021, 1.731 municípios (31,1%) declararam não possuir PMSB, e 670 municípios (12,0%) não responderam.

Apesar dos atrasos e das dificuldades, Kuwajima *et al.* (2020) relatam a importância de crescentes parcerias entre instituições para avanços no planejamento. A elaboração dos planos municipais conta com ações dos municípios em parcerias com a Funasa, com o MDR, a Caixa Econômica Federal e os comitês de bacias hidrográficas (Brasil, 2019a; Santos, Kuwajima e Santana, 2020). Com a nova legislação (Lei nº 14.026/2020), até mesmo concessionárias podem ajudar nesse trabalho, seja para municípios individualmente ou para blocos deles. Os recursos orçamentários, contudo, continuam insuficientes (Brasil, 2019a; Santos, Kuwajima e Santana, 2020; Kuwajima *et al.*, 2020).

3 TRANSIÇÃO NO SANEAMENTO: AS MUDANÇAS NO MARCO LEGAL E O FOCO NO MERCADO

No Brasil, as mudanças na forma de regulação de serviços públicos, a partir de meados da década de 1990, incluindo-se o saneamento básico, têm levado à criação de agências reguladoras, substituindo ou reduzindo o papel das secretarias ou departamentos municipais que historicamente exercem este papel. O aumento das privatizações dos serviços e as novas configurações de interesses de mercado e de políticas nos quatro segmentos do saneamento têm facilitado o direcionamento da regulação, em substituição às teses de participação deliberativa ampla e democrática que se construiu a partir da CF/1988.

De acordo com Marques (2005) e Madeira (2010), a regulação deve estar atenta às diversas falhas de mercado e suas externalidades positivas e negativas, além de serviços de qualidade. Por sua vez, Goodman e Lovemen (1991) consideram a possível competição na concorrência licitatória (na escolha do prestador dos serviços), o que está na base da tentativa de divisão dos monopólios das companhias estaduais com grandes empresas privadas, tema central da Lei nº 14.026/2020.

Por outro lado, tomando-se o exemplo das áreas de recursos hídricos e saneamento, o enfraquecimento das estruturas e instituições de planejamento e formulação de políticas, como as secretarias nacionais e os conselhos (Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH; e Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH), tem como resultado a baixa coordenação e integração de ações. Dessa forma os setores de água e saneamento deixam de contribuir com as questões ambientais e de redução de riscos, devidas a secas e inundações, na proporção do seu potencial. Além disso, a desarticulação dos colegiados, inclusive os comitês de bacia hidrográfica (CBHs), implica redução dos espaços de participação e de tomada de decisão por parte da sociedade no sentido de gestão integrada.

É nesse sentido que, de um lado, as mudanças no marco legal do setor, a partir da Lei nº 14.026/2020, conferem maior poder para as agências reguladoras, tendo a Agência Nacional de Água e Saneamento Básico (ANA) a incumbência de

formular parâmetros gerais de referência para as agências reguladoras de serviços de saneamento regionais, estaduais ou municipais. Com as mudanças, reduz-se o poder dos municípios e colegiados (de saneamento, recursos hídricos e de bacias hidrográficas), pois os estados têm a primazia de organizar concessões e direcionar as privatizações, enquanto os colegiados de gestão por bacias e conselhos de recursos hídricos perdem espaço de ação, dado que a gestão integrada e participativa é enfraquecida ainda mais.

Ademais, recursos originalmente destinados ao Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (Singreh), operados pelo MMA e pela ANA, inclusive para apoiar conselhos, passam a ser geridos pelo Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional/ANA. Além disso, a lei torna contratos até então legais em “irregulares”, penalizando a população desses municípios, em última instância, por não acessarem recurso federais (situação temporariamente contornada via decreto, como tratado anteriormente). União e estados mantêm, pelas diretrizes da lei, seus papéis de apoio financeiro, fiscalização, regulação, além da prestação de serviços, no que couber.

Um exemplo de mudanças na atuação da União é a sua maior responsabilização no provimento de recursos para infraestruturas de abastecimento de água no meio rural. Como a Lei nº 14.026/2020 desestimulou e até desobrigou (exceto por contratos específicos a bem querer das partes) a universalização, cabe à União viabilizar o financiamento, bem como efetivar políticas, parcerias e iniciativas para atender as populações isoladas e comunidades tradicionais. Continua também a responsabilidade da União em situações especiais, como a provisão de recursos para infraestruturas de adução de água potável, armazenamento de grande e médio portes, entre outras ações.

Contudo, não foram dados passos concretos para ligar o déficit do saneamento às questões urbanas e ambientais, por exemplo. Pelo contrário, há claro enfraquecimento do núcleo de planejamento que deveria se ocupar deste aspecto de integração de ações, Ministério das Cidades, órgão responsável por todas essas políticas (Santos, Góes e Siefert, 2023).

Por fim, estados e o Distrito Federal participam com as suas respectivas prestadoras de serviços, órgãos de controle, outorga, fiscalização, planejamento e parcerias. Quando se trata da gestão por bacias hidrográficas, com comitês instalados e forte presença de prefeituras no papel de secretarias executivas desses comitês, o sentido de gestão integrada e de governança participativa ganha mais sentido. A perspectiva passa a ser a de busca de soluções e compartilhamento de responsabilidades, que estão previstas na PNRH e continuam na Lei nº 11.445/2007, atualizada.

Independentemente do modelo ou regime de concessões, o que se exige no setor saneamento são garantias de controle social e do planejamento pela sociedade,

bem como transparência em todas as suas formas de manifestação e que não seja apenas arranjos legitimadores de decisões tecnocráticas. Santos, Kuwajima e Santana (2020) mencionam, no caso do saneamento, a necessidade de se garantirem os seguintes instrumentos de regulação:

- o exercício da participação social na regulação, por meio da realização de audiências e consultas públicas;
- a elaboração e a aprovação de planos de ação por parte do conselho, superior às agências, com a participação da sociedade e dos governos;
- a fiscalização da gestão, das contas, do delineamento das ações e da estrutura orçamentária das agências;
- a constituição de ouvidorias e a elaboração de relatórios periódicos de atividades e contas; e
- o funcionamento efetivo dos conselhos, como colegiados de participação social cidadã (Santos, Kuwajima e Santana, 2020, p. 42-43).

Como os avanços no setor de saneamento e de recursos hídricos não ocorreram ao nível de estruturar colegiados que adotem uma governança participativa, há de se acompanhar, também: i) se o modelo não fortalecerá aspectos burocráticos que empoderam e padronizam agências em um contexto de grande diversidade local e regional; ii) em que medida o modelo centrado em tarifas e no mercado da água pode evitar o encarecimento dos custos e preços dos serviços; e iii) que novas formas de financiamento e de participação do Estado se erguerão, e quais serão os custos para a sociedade. Ter a perspectiva de integrar políticas, portanto, apesar de não ser algo novo, como visto, continua sendo essencial, seja na perspectiva da gestão urbana ou setorial.

3.1 A nova estrutura de regulação e as responsabilidades municipais: universalização?

A PNSB, tanto originalmente, na Lei nº 11.445/2007, como após as mudanças pela Lei nº 14.026/2020, apresenta a hipótese da universalização e as noções de equidade e integralidade na prestação de serviços. Nas mudanças promovidas, a concepção da governança e o desenho da atuação do Estado são variáveis que emergem em outro contexto, como abordam Santos, Góes e Siefert (2023). O foco passa a ser o de maior pressão sobre os municípios, bem como nas premissas de ação de diversos agentes, públicos e privados (Santos, Kuwajima e Santana, 2020). As incertezas residem nas formas e no momento de se ter foco em instrumentos dispersos de outras políticas e em como manter as noções de universalização com equidade.

O debate sobre Direito Humano à Água e ao Saneamento (DHAS), conduzido por organismos das Nações Unidas, tem o seu espaço interpretativo no

conjunto de leis nacionais sobre saúde e saneamento. A partir do conjunto da legislação, é possível, porém não garantida de forma taxativa, a interpretação de que a gestão das águas em todo o seu ciclo deve ter atenção ao direito humano, à saúde e ao bem-estar, o que incluiria moradia digna em local salubre e livre de riscos de inundações, por exemplo. Dessa forma, a Tarifa Social da Água (TSA) é a medida mais próxima deste direito, já sendo prevista na Lei nº 11.445/2007, implementada em diversas cidades e estados, porém sem avanços nas mudanças trazidas pela Lei nº 14.026/2020.

No Brasil, é majoritário o foco da regulação dos serviços de saneamento direcionados ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário e, principalmente, para cidades de médio e grande portes (Ku wajima *et al.*, 2020). Em menor escala, os serviços de manejo de resíduos sólidos, cuja ênfase é no encerramento da destinação inadequada (os lixões). A regulação efetivada por agências é também restrita aos sistemas do ambiente urbano, aspecto que não apresentou mudanças nas recentes mudanças do marco regulatório. O Plano Nacional de Saneamento Rural – PNSR (Brasil, 2019d), concluído e lançado em 2019, busca contribuir para que os serviços ou as infraestruturas de saneamento alcancem a zona rural, as áreas periurbanas e os povos tradicionais.

De acordo com Aguiar e Heller (2021, p. 43), a reconfiguração do setor se estabelece na combinação entre a interferência mínima do Estado e a prestação de serviços públicos com a sua substituição pelo setor privado. Santos, Ku wajima e Santana (2020) apontam, porém, que a atuação do Estado continua essencial e que apenas se altera a forma de se efetivarem as operações, sendo que as alterações advindas com a Lei nº 14.026/2020 possuem três eixos principais: i) impor aos municípios barreiras de acesso a recursos da União; ii) privatizar a prestação de serviços de água e esgotamento, incluindo o seu acesso a recursos públicos para investimentos, exigência de licitação para concessões e o término dos contratos de programa (firmados entre prefeituras e empresas estaduais); e iii) dar maior autonomia financeira aos prestadores, com maior peso nos recursos da tarifa (Santos, Ku wajima e Santana, 2020).

O ingresso da ANA não é resultante de um modelo ou teoria de atuação das agências, mas tem o objetivo de viabilizar ou tentar acelerar esses três aspectos levantados. Não cabe à ANA, considerando-se o inteiro teor da lei, exercer atividades de fato regulatórias no setor. Também não lhe é dada fonte de receita oriunda da atividade de mercado regulada, o saneamento. Portanto, se trata de um modelo que incorpora capacidades e recursos da agência de águas para ajudar o saneamento, na sua porção urbana. Pela lei, à ANA nem cabe regular o saneamento rural (este, inclusive, não é objeto de universalização com a participação

das concessões, conforme o texto da Lei nº 14.026/2020, possibilitando retrocesso sem igual neste aspecto).

De fato, o componente de fortalecimento da gestão por bacias hidrográficas ou por alinhamento com o planejamento urbano-regional deixou de ser o foco na mudança da lei. A atuação da ANA no Singreh continua sendo subsidiária, não de agência reguladora *stricto sensu*. Apesar de terem sido atribuídas à ANA funções de elaborar princípios gerais, normas de referências de regulação e o controle de informações dos municípios aptos ou não a acessar recursos da União para o saneamento básico, o importante papel de subsidiar as instâncias do Estado, a segurança hídrica e os usos múltiplos da água é de fato o que justifica a existência.

Como apontam Santos, Kuwajima e Santana (2020), as modificações na PNSB fazem com que a agência passe também a exercer/concorrer parte das atribuições da SNS/MDR. Além disso, pode ocorrer, ainda que indiretamente, por exemplo: i) a assunção, pela agência, de parte das atividades de regulação no nível do ente político/administrativo, ou seja, a SNS/MDR; ii) a orientação e o estabelecimento de parâmetros político-institucionais para a regulação técnica (por exemplo, as regras e o controle do acesso aos recursos do OGU); e iii) a redefinição do destino dos recursos de contas não vinculadas ao orçamento de recursos hídricos para o saneamento, como a Compensação Financeira pela Utilização dos Recursos Hídricos (CFURH), que originalmente é destinada à pesquisa e ao aprimoramento da gestão, sob as diretrizes do CNRH.

Todos esses aspectos devem ser acompanhados pela sociedade, com destaque para a academia e os gestores, dado que as mudanças estão ainda em curso, com decretos presidenciais de 2023 e com a necessidade de avanços no atendimento à população (Santos, Góes e Siefert, 2023).

3.2 Investimento via tributos e tarifas: enxergando as desigualdades regionais?

Ao mesmo tempo que faltam medidas de integração da política de saneamento às políticas para o ambiente urbano, são ampliadas, pela Lei nº 14.026/2020, as condições para a autonomia financeira setorial (no caso dos serviços de água e esgotamento sanitário) com foco nas cidades rentáveis. Segue-se uma tendência global, nesse sentido, vinda dos países europeus e demais membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (Santos, Góes e Siefert, 2023), incorporada no saneamento, no Brasil, desde a Lei nº 11.445/2007.

Nessa linha de suposta autonomia, o custeio do setor ocorre via tarifa (Santos, Kuwajima e Santana, 2020; Pompermayer e Silveira Sobrinho, 2023), com exceção de grupos de municípios pobres e de parcelas da população de baixa renda.

Esse é um cenário pautado em mecanismos de mercado, que exige tarifas periodicamente revisadas, as quais garantem a lucratividade dos investidores (sejam eles privados ou públicos) e cobrem os gastos com a compra dos ativos (no caso de privatizações), o investimento e o custeio (gasto de operação e manutenção). O usuário, por meio da tarifa paga mensalmente, passa a garantir também o custeio da regulação – exceto com relação à ANA, que é custeada por recursos tributários da União.

Nesse modelo, o investimento, cuja fonte origina-se de tributos, por parte da União, tende a ser direcionado para municípios e comunidades nas quais não há perspectiva de lucro e há déficit considerável. Essa opção de priorização pode parecer convergente com as exigências atuais, no tocante à situação de dificuldade fiscal (Kuwajima *et al.*, 2020; Pompermayer e Silveira Sobrinho, 2023); porém, não se direciona o esforço dos novos concessionários para cumprimento de metas de universalização para esse público (a lei prevê que, nestes casos, o dever é do poder público, com destaque para a União). Além disso, por ter enfraquecido os subsídios cruzados entre municípios e entre usuários, o modelo imposto pela Lei nº 14.026/2020 aumenta a dificuldade fiscal, dado que o esforço da União aumenta.

Assim, persiste a dependência de recursos do OGU, de subsídios cruzados (entre municípios, usuários, setores consumidores e sistemas de saneamento), e dos solidários, como tarifa social da água e de esgotamento sanitário. Continuam as mesmas dificuldades anteriores à lei de 2020. Por outro lado, há exemplos de iniciativas com boa perspectiva de alcance de metas do Plansab, em empreendimentos em que os investimentos têm vindo mais rapidamente, com emissão de títulos, empréstimos e ações em bolsa. Isso ocorre, porém, em um limitado número de municípios com bons índices de cobertura, seja por empresas públicas ou privadas.

Em resumo, o modelo regulatório, no caso de água e esgotos, prevê que o investimento e o custeio dos serviços ocorram: i) diretamente, via tarifa (para financiamentos não onerosos ao Tesouro Nacional, custos operacionais, lucros e dividendos de acionistas) – seja em empresas privadas ou de economia mista; ii) indiretamente, via tributos (conforme a política do governo federal) e subsídios ao financiamento, à tarifa e a uma parte de componentes de custos (como no caso da energia). O desafio maior é o de que estados, municípios e concessionárias, além dos reguladores, superem as barreiras apontadas.

Outro desafio é superar a desigualdade de distribuição dos recursos do OGU, com critérios de alcance da população com o maior déficit, tornando mais equitativos os investimentos para os municípios (Kuwanjima *et al.*, 2020; Mendes e Santos, 2021). Exige-se adotar o princípio de “não deixar ninguém para trás”, lema dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Historicamente, as RMs e regiões integradas de desenvolvimento (Rides) são as que mais conseguem acessar investimento para saneamento. Os menores volumes de investimentos destinam-se para regiões mais necessitadas das regiões Norte e Nordeste (Brasil, 2019a), justamente onde estão as menores coberturas e as maiores dificuldades de acessar recursos.

Importante observar que as mudanças regulatórias trouxeram aspectos positivos na parte de regulação mais técnica, a exemplo da padronização de contratos com requisitos mínimos, metas e qualidade dos serviços no meio urbano. As metas, a serem monitoradas por agências locais/regionais de saneamento, incluem a garantia de qualidade, percentual de cobertura, planos de investimento e acompanhamento do planejamento dos serviços. Pode haver novos instrumentos, a serem consolidados pelos planos municipais. Por sua vez, os recursos oriundos das outorgas por concessões (com ou sem privatizações) devem, de acordo com as diretrizes da legislação, conter um plano de alocação nos sistemas de saneamento. O desenho desse plano, contudo, depende do modelo acordado e contratado entre as agências reguladoras e/ou organismos/governos que promovem os arranjos para as referidas concessões/privatizações (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e governos estaduais que estejam politicamente alinhados ao modelo).

Entretanto, a entrada dos recursos no Tesouro Estadual traz a dúvida se voltarão de fato para o saneamento, a confirmar em cada caso. Estevam (2023) ilustra problemas nesse sentido, no caso da RM do Rio de Janeiro. Esses recursos oriundos das outorgas pela transferência de ativos da Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (Cedae), bem como outros possíveis com as concessões e indenizações, estão sujeitos a remanejamentos em situações de calamidades públicas, mudanças de prioridades dos dirigentes, entre outras. Porém, a rigor, compõem o caixa único do governo, que o destina conforme suas preferências.

Há também ressalvas e indefinições em relação ao sistema de drenagem de águas pluviais sustentáveis e ao sistema de coleta, tratamento e destinação de resíduos sólidos, temas essenciais no meio urbano. Estes componentes do saneamento básico sequer elevaram o patamar de discussão e legislação, possivelmente pelo desinteresse do mercado e pela baixa capacidade de mobilização nacional para priorizá-los.

O modelo ignora também a oportunidade de integrar ações campo-cidade, inclusive tendo em vista o papel e a obrigação dos residentes em áreas rurais de preservar mananciais que abastecem as cidades. Ademais, os recursos para os investimentos no saneamento rural, ou mesmo para áreas prioritárias em água, esgotos e drenagem urbana, não foram previstos nos orçamentos de 2021, 2022 e de 2023.

Portanto, são muitas as incertezas sobre o modelo, mesmo quando se trata o setor isoladamente. Cabe estimular parcerias, diálogos e arranjos intermunicipais com organizações da sociedade civil que atuam em recursos hídricos, saneamento e políticas urbanas. Esta compreensão é essencial para a governança de políticas públicas e ações efetivas nessa área.

4 REGIONAL, URBANO E AMBIENTAL: A OPORTUNIDADE DE INTEGRAÇÃO DE INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS DE SANEAMENTO BÁSICO

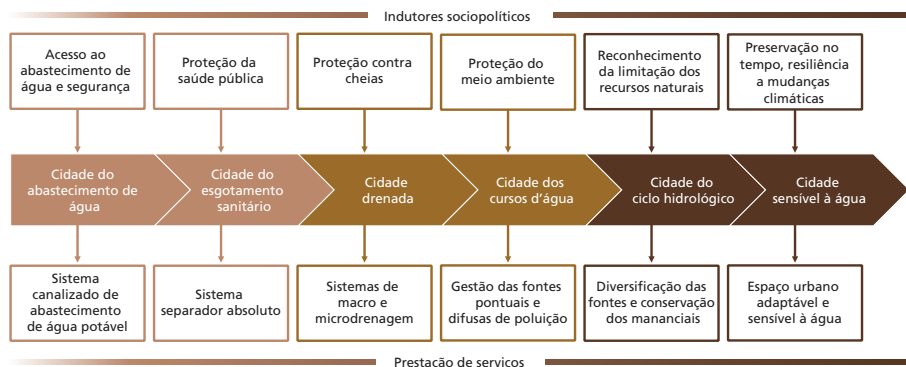
Nas últimas décadas, a forma de se ver e entender a cidade se modifica, o que se percebe na busca por uma moradia que atenda às condições mínimas de qualidade de vida ou por uma equidade utópica de serviços públicos de qualidade e ocupação urbana ordenada. Cresce a percepção de que é possível criar alternativas e estratégias integradas de utilização das potencialidades de integração de ações no processo de desenvolvimento urbano.

Segundo Miguez, Veról e Rezende (2016), uma das mais importantes mudanças está na relação entre as cidades e a água. Por um longo tempo, a água foi tida apenas como recurso a ser explorado, que, apesar de seu papel essencial para o desenvolvimento humano, sucumbia aos impactos das modificações do espaço urbano sem maiores preocupações. Os autores destacam que a percepção atual caminha, ou pelo menos almeja, para um modelo de desenvolvimento mais equilibrado, com mais integração entre os ambientes natural e construído.

Nesse contexto, surgem concepções que buscam sintetizar essas aspirações: cidades resilientes, sustentáveis, inteligentes e sensíveis à água são alguns exemplos. Brown, Keath e Wong (2009), tomando por base casos australianos, propõem uma síntese de seis cidades que representam a transição ocorrida ao longo dos anos na relação água-cidade (figura 2). Como se ilustra, a evolução proposta passa por estágios cada vez mais integrados das infraestruturas urbanas, tornando as cidades mais sustentáveis no uso dos recursos e no seu desenvolvimento.

FIGURA 2

Evolução das cidades no tocante à gestão das águas urbanas



Fonte: Brown, Keath e Wong (2009).

Elaboração dos autores.

De acordo com Hollands (2008), a condição para que uma cidade evolua como “inteligente” tem a ver com a visão holística e sistêmica do espaço urbano e de sua dinâmica. A compreensão dessa dinâmica e do conhecimento das suas potencialidades pode, segundo o autor, desenvolver a integração efetiva dos vários atores e setores urbanos. Giffinger *et al.* (2007) destacam seis fatores que necessitam estar em constante desenvolvimento para que a cidade seja “inteligente” em sua gestão: economia, pessoas, governança, mobilidade, ambiente e dinâmica. Félix Júnior (2020) observa que as soluções para melhorar a sustentabilidade das cidades passam por estilos inovadores de governança colaborativa nas políticas urbanas.

Contudo, historicamente há uma baixa integração entre as políticas urbanas, ambientais, de águas e saneamento no Brasil, e as mudanças no modelo para o saneamento não deram passos concretos nesse sentido. Destaca-se a perda de oportunidade, por exemplo, na não aproximação do planejamento urbano com os instrumentos de manejo e gestão das águas de chuvas, visando à redução de riscos das enchentes e inundações. Como ilustra o quadro 1, há instrumentos com objetivos no âmbito dos municípios que podem ser objeto de aperfeiçoamento, alocação de recursos e integração de ações no âmbito do planejamento urbano. O funcionamento consistente de órgãos colegiados na integração de ações pode garantir a participação e deliberação da população como aspecto central, como acordado pelo Brasil na Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU) e seus ODS. Entretanto, o enfraquecimento, ou a extinção, de foros – como o Conselho Nacional das Cidades, o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, o Conselho Nacional de Meio Ambiente – impede a gestão participativa, gera incertezas sobre os anseios da população e atrasa a efetivação dos instrumentos listados no quadro 1.

QUADRO 1

Principais leis, conselhos e instrumentos complementares nas legislações urbano-ambientais

Políticas urbanas	Instrumentos legais	Instrumentos ligados	Conselhos próprios, estaduais ou nacionais
Meio ambiente	Lei nº 6.938/1981	Padrões de qualidade; licenciamento e avaliação de impactos ambientais; Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente (Sinima); cadastro de atividades poluidoras; relatório de qualidade do meio ambiente; zoneamento ecológico e econômico (ZEE); e incentivos à pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I).	Conselhos de Meio Ambiente
Saneamento	Lei nº 11.445/2007 e Lei nº 14.026/2020	PMSB; Plansab; e Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (Sinisa).	Conselho de Saneamento
Recursos hídricos	Lei nº 9.433/1997	Planos de recursos hídricos; enquadramento dos corpos hídricos em classes; outorga de uso dos recursos hídricos; cobrança pelo uso dos recursos hídricos; compensação aos municípios; e Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos (SNIRH).	Conselhos de Recursos Hídricos
Resíduos sólidos	Lei nº 12.305/2010	Planos de resíduos sólidos; monitoramento e a fiscalização ambiental, sanitária e agropecuária; Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (Sinir); Sinisa e Sinima; cadastro de resíduos perigosos; e educação ambiental.	Conselhos de Meio Ambiente
Planejamento urbano	Lei nº 10.257/2001	Gestão democrática; planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; planejamento das RMs, aglomerações urbanas e microrregiões; zoneamento ambiental; plano diretor; Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo; estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV); operações urbanas consorciadas; e instituição de unidades de conservação.	Foros associativos estaduais e nacionais; Conselho Nacional das Cidades
Saúde pública	Lei nº 8.080/1990 e Lei Complementar nº 141/2012	Sistema Único de Saúde (SUS); promoção de ações de saneamento básico e de vigilância sanitária em pequenas comunidades, distritos sanitários especiais indígenas e comunidades remanescentes de quilombolas; aplicação dos recursos de saúde em ações prevista na CF/1988; e ações educativas de saúde e controle de vetores.	Conselhos de Saúde
Mudanças do clima	Lei nº 12.187/2009	Planos setoriais de mitigação e adaptação às mudanças climáticas; Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (PNMC) – diretivas de integração entre os princípios, objetivos, instrumentos das políticas públicas e dos programas governamentais com medidas para a prevenção e adaptação frente aos eventos climáticos.	Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima
Proteção e defesa civil	Lei nº 12.608/2012	Sistema de informações e monitoramento de desastres; Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil; adoção da bacia hidrográfica como unidade de análise das ações de prevenção de desastres relacionados a corpos d'água – baseada na redução dos riscos de desastres e na proteção e defesa civil a partir da gestão territorial e do planejamento das políticas setoriais.	Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil
Segurança de barragens	Lei nº 12.334/2010	Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens (SNISB) – fiscalização da segurança de barragens cabe à entidade que outorgou o direito de uso dos recursos hídricos; o órgão fiscalizador deve se articular com outros órgãos envolvidos na implantação e operação de barragens no âmbito da bacia hidrográfica.	Conselhos de Recursos Hídricos

Elaboração dos autores.

Uma vez que as legislações e a política urbana (Estatuto da Cidade, no caso selecionado – Brasil, 2001) têm um robusto conjunto de possibilidades de atuação integrada, como listado no quadro 1, poderia ser natural haver estímulos e fortalecimento dos meios de efetivá-los. Porém, a Lei nº 14.026/2020 aprofunda a legislação no sentido contrário, ou seja, o de tratar setorialmente o saneamento, com uma regulação direcionada para o mercado e sua divisão entre agentes públicos e privados, como mencionado anteriormente, com pouco espaço para ações de organismos colegiados. Dessa forma, não se fortalecem a integração de políticas, os instrumentos listados e a participação coletiva. Significa a ascensão da tese mercado-regulação, refletindo o domínio de forças políticas de visão liberal nos poderes Executivo e Legislativo à época. O enfraquecimento dos órgãos ambientais, de recursos hídricos e de saneamento, nos âmbitos federal e estadual, completa a aversão às teses colegiados-participação.

Tendo em conta esse contexto, cabe listar ferramentas que devem ser fortalecidas tendo em vista o suporte às ações de planejamento integrado no tema. É o caso dos atlas que compilam dados e indicadores ligados ao planejamento urbano, aos recursos hídricos, ao saneamento, ao meio ambiente e às infraestruturas, como Atlas de Desenvolvimento Humano (Ipea e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD), Atlas de Irrigação (ANA e Ministério da Agricultura e Pecuária – Mapa) e Atlas Águas (ANA e MDR). O Atlas Águas (ANA, 2021), por exemplo, apresenta dados de suporte e sinergia entre políticas, instrumentos e informações multisetoriais sobre água, cidade e saneamento; e o Índice de Segurança Hídrica Urbano (ISH-U) é exemplo de indicador com potencial de direcionar ações para áreas prioritárias.

Um possível marco hídrico (alterações ou nova Política Nacional de Infraestrutura Hídrica), a partir de iniciativa anunciada pelo MDR, pode ser outra oportunidade de integração e coordenação de ações das mencionadas políticas e instrumentos. Por incluir tópicos de obras, gestão e governança, são esperadas novas definições sobre as responsabilidades de gestão e financeiras da União, estados e municípios. O discurso que promove esse novo marco é a garantia de água para a população e para a produção, sobretudo nos períodos de estiagem, através da construção de barragens, canais e adutoras. Contudo, há também, no debate no Congresso Nacional, grande interesse em estabelecer mecanismos financeiros e de gestão hídrica para alavancar mais negócios privados com a água. Conforme tratado em Santos, Kuwajima e Santana (2020) e Kuwajima *et al.* (2020), há de se ter em conta, mais uma vez, as fragilidades dos municípios nas esferas financeira, institucional e de pessoal, tendo em vista a universalização, a qualidade de vida dos cidadãos e a capacidade de pagamento pelos serviços. Tudo isso exige que o conceito-guia do debate deve ser sempre o direito humano à água.

Por fim, um último elemento importante para a integração de políticas e instrumentos, que também se configura como oportunidade para o Brasil, são os compromissos internacionais assumidos. O país se tornou signatário de agendas que, direta ou indiretamente, se relacionam com a gestão integrada das águas, do saneamento e do planejamento urbano, cabendo mencionar: a Agenda 2030 e seus ODS, o Marco de Sendai para Redução de Risco de Desastres 2015-2030, a campanha Construindo Cidades Resilientes, das Nações Unidas, acordos sobre mudanças climáticas e a Nova Agenda Urbana. Experiências em curso em centenas de municípios brasileiros ligadas aos ODS, por exemplo, procuram incorporar princípios e diretrizes dessas agendas. A legislação nacional também já se alinha a elas. O desafio é ir além das diretrizes e intenções dessas agendas, por meio da garantia de orçamento, de parcerias com a sociedade, do monitoramento de indicadores consistentes, além de mecanismos de fomento que alcancem os municípios e a população mais pobre. Em sua versão revisada de 2019, o Plansab (Brasil, 2019a) procurou associar as suas metas e estratégias com as metas estabelecidas nos ODS, principalmente o ODS 6 (água e saneamento) e o ODS 11 (cidades sustentáveis e assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes). Porém, o foco na divisão do mercado da água e do saneamento tem sufocado esse instrumento de planejamento.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto procurou tratar o saneamento básico no contexto de outras políticas públicas envolvendo o espaço urbano no Brasil, de forma a conectá-lo ao que ocorre também fora das cidades. Discutiu-se o conjunto de interfaces, avanços e lacunas no marco legal, com destaque para os instrumentos e as ferramentas no âmbito dos municípios, dos estados e da União que possibilitam as necessárias medidas de integração das diversas políticas e instrumentos. A reflexão realizada ao longo do texto aponta que, embora apresente avanços regulatórios, de padronização dos serviços e regras importantes, as mudanças promovidas pela Lei nº 14.026/2020 têm foco demasiado em aumentar a participação privada e impor condicionantes aos municípios.

Desse modo, a integração do setor a outras políticas não avançou como poderia com a Lei nº 14.026/2020. Perdeu-se uma oportunidade de indução e direcionamento de iniciativas no saneamento básico de forma integrada às políticas ambiental, de recursos hídricos, urbana e de moradia. Desse modo, diante das necessidades dos municípios, persistem desafios centrais, como: i) a continuidade da dependência dos municípios mais pobres em relação ao orçamento da União para o saneamento e a integração de ações urbanas (drenagem de águas de chuva, redução de riscos, habitação digna); ii) a necessidade de se repensarem as obrigações, as responsabilidades e a redistribuição de fontes arrecadatórias e recursos dentro do pacto federativo, com atenção às demandas regionais e municipais;

iii) a urgência de se fortalecerem os colegiados, órgãos de gestão e mecanismos de governança da água e saneamento, das cidades e respectivos orçamentos; iv) a necessidade de arranjos institucionais construídos em diálogos participativos locais e intermunicipais capazes de alcançar a universalização do saneamento básico, incluindo o meio rural; e v) a exigência de legislação suplementar (municipal, principalmente) e condições financeiras para efetivar os instrumentos contidos na legislação nacional sobre o tema.

Soluções para tais desafios continuam dependentes de acordos políticos, de decisões discricionárias de gestores em todos os níveis de governo. Por isso, os acordos pautados em princípios de diálogos, parcerias, participação e controle social, bem como governança coletivamente edificada, devem estar na base da concepção e implementação de políticas públicas duradouras. As mudanças no marco legal do saneamento básico, pela Lei nº 14.026/2020 e por decretos presidenciais regulamentares de 2021 e 2022, ambos de conteúdos polêmicos, distantes de acordos e de oitivas da sociedade, além de não incorporarem os princípios listados, não têm como ser duradouras entre governos e núcleos de poder distintos e que se alternam. O exemplo de 2023, sob novo governo, é ilustrativo: decretos foram revogados e outros editados, modificando o marco por força dos compromissos e da nova visão de governo, que tenta retomar, em parte, o suporte às empresas públicas, recursos para os municípios listados como irregulares em 2022 e a validade dos contratos de programa. Porém, as divergências de interesses e visões entre o Executivo e o Parlamento deixam claro que o “novo marco” está ainda em construção, exceto quanto ao real aumento da participação privada no setor.

Desse modo, apesar de o Brasil possuir instituições, instrumentos e conhecimento necessários para fortalecer a integração de políticas que circundam o saneamento básico, os direcionamentos para soluções amplamente apoiadas na tarifa e na discricionariedade dos governantes trazem dúvidas de interesse para estudos seguintes: como e com que desenho institucional e econômico-financeiro é possível alinhar o planejamento urbano às incertezas e dificuldades do saneamento básico no cenário em que partes dos seus componentes são, ou podem ser, de execução privada e outras partes de execução pública? Que capacidades estão sendo edificadas, quais estão sendo perdidas e a que custo/benefício socialmente distribuído?

REFERÊNCIAS

ABES – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENGENHARIA SANITÁRIA. *Ranking Abes da universalização do saneamento 2018*. Brasília: Abes, 2018. 158 p.

AGUIAR, A. M. de S.; HELLER, L. **Saneamento básico no Brasil: perspectivas e a saúde nas cidades**. Rio de Janeiro: FioCruz, out. 2021. (Texto para Discussão, n. 76).

ALMEIDA, W. J. M. de. **Abastecimento de água à população urbana**: uma avaliação do Planasa. Rio de Janeiro: Ipea, 1977.

ANA – AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO. **Atlas águas**: segurança hídrica do abastecimento urbano. Brasília: ANA, out. 2021.

ARAÚJO, F. C. de; BERTUSSI, G. L. Saneamento básico no Brasil: estrutura tarifária e regulação. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 51, p. 165-202, jul.-dez. 2018.

ARAÚJO FILHO, V. F. de. O quadro institucional do setor de saneamento básico e a estratégia operacional do PAC: possíveis impactos sobre o perfil dos investimentos e a redução do déficit. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Rio de Janeiro, n. 1, p. 61-65, dez. 2008.

BRAADBAART, O. A transferência Norte-Sul do paradigma da água canalizada: o papel do setor público nos serviços de água e esgotos. *In*: HELLER, L.; CASTRO, J. E. (Org.). **Política pública e gestão de serviços de saneamento**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2013. p. 116-134.

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

BRASIL. Ministério das Cidades. **Panorama dos Planos Municipais de Saneamento Básico do Brasil**. Brasília: MCidades, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/saneamento/panorama-dos-planos-de-saneamento-basico-no-brasil>. Acesso em: 10 mar. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento. **Plansab** – Plano Nacional de Saneamento Básico: mais saúde com qualidade de vida e cidadania. Brasília: MDR, 25 jul. 2019a. 240 p. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSDRU/ArquivosPDF/Versao_Consechos_Resolu%C3%A7%C3%A3o_Alta_-_Capa_Atualizada.pdf. Acesso em: 30 out. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento**: diagnóstico do manejo de resíduos sólidos urbanos – 2017. Brasília: MDR, 2019b. 194 p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento**: diagnóstico do manejo das águas pluviais urbanas – 2017. Brasília: MDR, 2019c. 264 p.

BRASIL. Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde. **Programa Nacional de Saneamento Rural (PNSR)**. Brasília: Funasa, 2019d.

BRITTO, A. L.; REZENDE, S. C. A política pública para os serviços urbanos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil: financeirização, mercantilização e perspectivas de resistência. **Cadernos Metr pole**, v. 19, n. 39, p. 557-581, maio-ago. 2017.

BRITTO, A. L. *et al.* (Coord.). **Avaliação político-institucional do setor de saneamento básico**. Brasília: SNSA/MCidades, 2014. v. 4.

BROWN, R. R.; KEATH, N.; WONG, T. H. F. Urban water management in cities: historical, current and future regimes. **Water Science and Technology**, v. 59, n. 5, p. 847-855, 1  mar. 2009.

COSTA, M. A. *et al.* **Contextualização da política urbana no Brasil e reflexões iniciais para a construção da PNDU**. Rio de Janeiro: Ipea, ago. 2021. (Texto para Discussão, n. 2686).

ESTEVAM, D. A concessão metropolitana do saneamento básico no Rio de Janeiro. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Rio de Janeiro, n. 29, p. 139-148, jan.-jun. 2023.

FÉLIX JÚNIOR, L. A. *et al.* Governança pública nas cidades inteligentes: revisão teórica sobre seus principais elementos – theoretical review on its main elements. **Revista do Serviço Público**, v. 71, p. 119-153, dez. 2020.

GIFFINGER, R. *et al.* **Smart cities**: ranking of european medium-sized cities. Viena: Universidade Técnica de Viena, out. 2007. Disponível em: http://www.smart-cities.eu/download/smart_cities_final_report.pdf. Acesso em: 8 nov. 2021.

GOODMAN J. B.; LOVEMAN, G. W. Does privatization serve the public interest? **Harvard Business Review**, v. 69, n. 6, p. 26-38, nov.-dez. 1991.

GRAHAM, R. The urban style. *In*: GRAHAM, R. **Britain and the onset of modernization in Brazil 1850-1914**. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 1968. p. 112-124.

HOLLANDS, R. G. Will the real smart city please stand up? Intelligent, progressive or entrepreneurial? **City**, v. 12, n. 3, p. 303-320, dez. 2008.

IWA – INTERNATIONAL WATER ASSOCIATION. **Water for smart liveable cities**: how rethinking urban water management can transform cities of the future. Copenhagen: IWA, 2020.

KUWAJIMA, J. I. **Saneamento no Brasil**: proposta de priorização do investimento público. Brasília: Ipea, nov. 2020. (Texto para Discussão, n. 2614).

LISBOA, S. S.; HELLER, L.; SILVEIRA, R. B. Desafios do planejamento municipal de saneamento básico em municípios de pequeno porte: a percepção dos gestores. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, v. 18, n. 4, p. 341-348, out.-dez. 2013.

MADEIRA, R. F. O setor de saneamento básico no Brasil e as implicações do marco regulatório para universalização do acesso. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, n. 33, p. 123-154, jun. 2010.

MARQUES, R. C. **Regulação de serviços públicos**. Lisboa: Edições Sílabo, 2005.

MEADE, T. A. “**Civilizing**” Rio: reform and resistance in a Brazilian city – 1889-1930. Pensilvânia: Penn State University Press, 1997.

MENDES, A. T.; SANTOS, G. R. dos. Análise dos investimentos em água e esgoto entre 2009 e 2018 segundo o SNIS frente a uma proposta de priorização dos recursos públicos. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL, 31., 2021, Curitiba, Paraná. **Anais...** Curitiba: Abes, 2021.

MENDES, A. T.; SANTOS, G. R. dos. Financiamento do saneamento no Brasil: linha de base dos investimentos antes da Lei nº 14.026/2020. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL, 32., 2023, Belo Horizonte, Minas Gerais. **Anais...** Belo Horizonte: Abes, 2023. Disponível em: <https://congressoabes.com.br/anais/>. Acesso em: 20 set. 2023.

MIGUEZ, M. G.; VERÓL, A. P.; REZENDE, O. M. **Drenagem urbana**: do projeto tradicional à sustentabilidade. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

MURTHA, N. A.; CASTRO, J. E.; HELLER, L. Uma perspectiva histórica das primeiras políticas públicas de saneamento e de recursos hídricos no Brasil. **Ambiente e Sociedade**, v. 18, n. 3, p. 193-210, jul.-set. 2015.

PEREIRA, T. S. T.; HELLER, L. Planos municipais de saneamento básico: avaliação de 18 casos brasileiros. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, v. 20, n. 3, p. 395-404, set. 2015.

PIRES, I. M. O atual estágio do Planasa. **Revista DAE**, n. 243, p. 29-45, jul. 1977.

POMPERMAYER, F. M.; SILVEIRA SOBRINHO, E. A necessidade de investimentos para a universalização do saneamento no Brasil: uma proposta de abordagem conforme a situação contratual dos grupos de municípios. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Rio de Janeiro, n. 29, p. 35-47, jan.-jun. 2023.

REZENDE, S. C.; HELLER, L. **O saneamento no Brasil**: políticas e interfaces. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002.

ROLNIK, R. Para além da lei: legislação urbanística e cidadania (São Paulo 1886-1936). In: SOUZA, M. A. A. de *et al.* (Org.). **Metrópole e globalização**: conhecendo a cidade de São Paulo. São Paulo: Cedesp, 1999.

SAIANI, C. C. S.; TONETO JÚNIOR, R. Evolução do acesso a serviços de saneamento básico no Brasil (1970 a 2004). **Economia e Sociedade**, v. 19, n. 1, p. 79-106, abr. 2010.

SANCHEZ, O. A. A privatização do saneamento. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 1, p. 89-101, jan. 2001. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-88392001000100011>.

SANTOS, G. R. dos; GÓES, G. S.; SIEFERT, C. A. C. Estado, planejamento e regulação no setor de saneamento: mudanças, atores, concepções e protagonismos. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Rio de Janeiro, n. 29, p. 11-24, jan.-jun. 2023.

SANTOS, G. R. dos; KUWAJIMA, J. I.; SANTANA, A. S. de. **Regulação e investimento no setor de saneamento no Brasil**: trajetórias, desafios e incertezas. Rio de Janeiro: Ipea, ago. 2020. (Texto para Discussão, n. 2587).

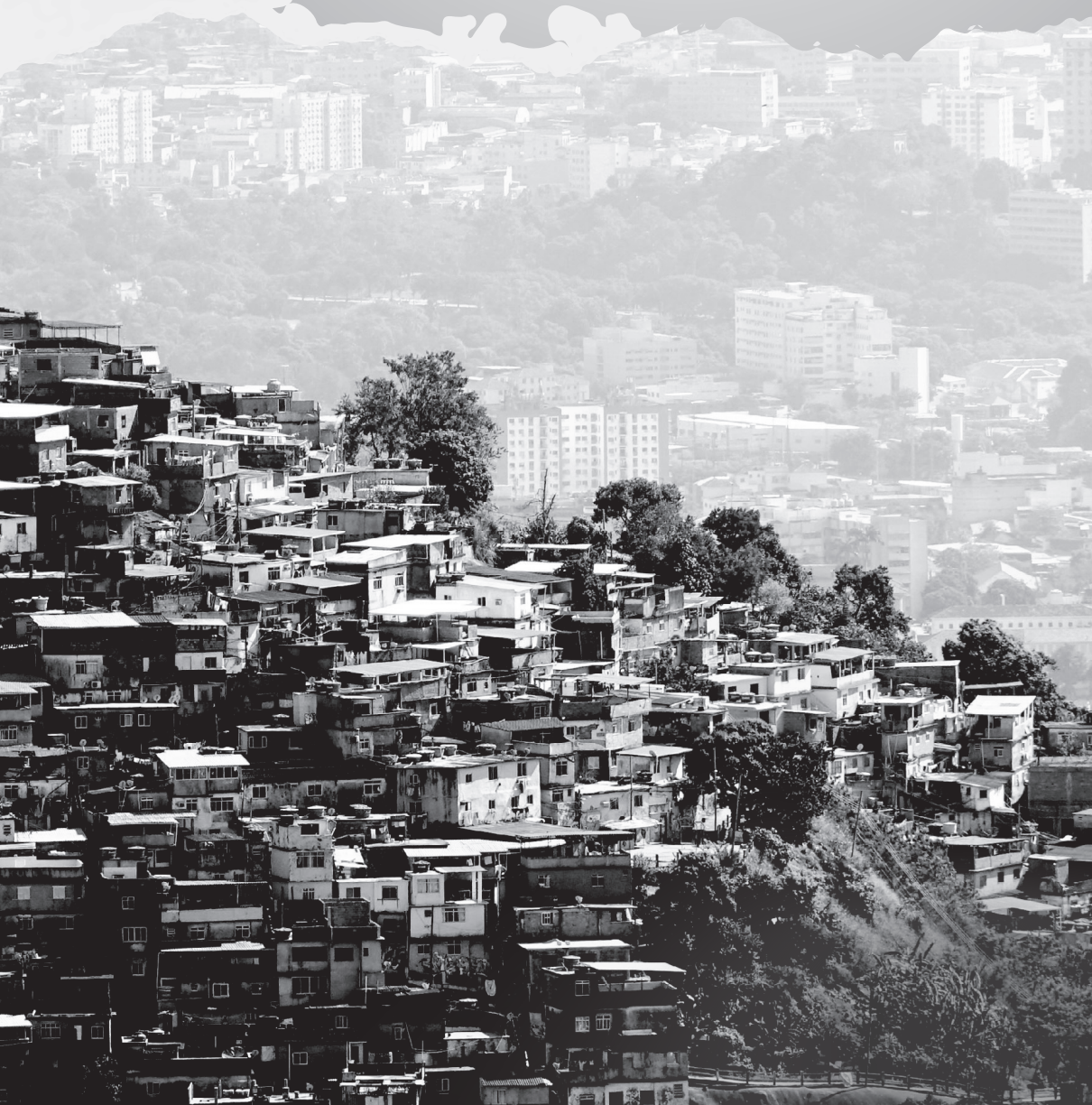
SILVA, F. J. A. da. **A natureza dos planos municipais de saneamento é influenciada pelas instituições elaboradoras?** Um estudo comparativo em três municípios de Minas Gerais. 2012. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.

SILVA, J. I. A. O.; FEITOSA, M. L. P. de A. M.; SOARES, A. de S. do C. M. O desmonte da estatalidade brasileira no caso da política pública de saneamento e a falácia da regionalização como vetor de desenvolvimento regional. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 24, n. 1, p. 1-26, 18 jul. 2022.

SOUSA, A. C. A. de; COSTA, N. do R. Política de saneamento básico no Brasil: discussão de uma trajetória. **História, Ciências, Saúde – Manguinhos**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 3, p. 615-634, jul.-set. 2016.

Parte II

Transição digital e sociedade: transformações e novos desafios



TÓPICOS DA TRANSFORMAÇÃO DIGITAL PARA A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO

Carlos Henrique C. Ferreira Jr.¹

1 INTRODUÇÃO

Quais as implicações do avanço das tecnologias de informação e comunicação (TICs) sobre a produção e gestão do espaço, que relações elas estabelecem ou condicionam para as instâncias de governança urbana? A partir desses questionamentos, este estudo aborda a transformação digital (TD) como um elemento para a formulação de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU).

Este capítulo recupera a nota técnica (NT) *Discussão para transformação digital* (Silva, 2022) e outras referências sobre aplicações das TICs no planejamento urbano, organizando-as em quatro tópicos que podem ser lidos separadamente como pontos transversais da TD na PNDU. Cada tópico explora, não exaustivamente, interseções com outros temas tratados nesta série (Diálogos para uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano), como governança, segurança pública, assistência técnica, participação, meio ambiente e desenvolvimento econômico local.

O objetivo é aportar com subsídios para uma agenda, a partir da TD, voltada para o desenvolvimento urbano inclusivo e sustentável, definindo os termos e as questões elementares para a compreensão da dimensão digital na política urbana.

O primeiro tópico apresenta a definição de TD aplicada ao desenvolvimento urbano, no qual também se apresenta a categoria cidades inteligentes, essa adotada pela Carta Brasileira para Cidades Inteligentes e que vem sendo tomada como o termo de referência pelas discussões sobre desenvolvimento urbano contemporâneo nas políticas públicas.

No segundo tópico são exploradas, na literatura sobre cidades inteligentes, as aplicações potenciais das TICs no planejamento e na gestão urbanos. Ainda, o mesmo tópico alerta para os efeitos da assimilação acrítica dos discursos sobre cidades inteligentes que reduzem a categoria a uma perspectiva tecnicista e alheia à dimensão social e espacial de cada lugar.

1. Pesquisador bolsista do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea). E-mail: ferreira.carloshc@gmail.com.

O terceiro tópico aborda a constituição de paradigmas para a adoção de estratégias para uma TD inclusiva, ressaltando a necessidade de ações para o letramento digital como elemento base das demais estratégias e das políticas de inclusão digital.

O quarto tópico recupera o panorama das políticas digitais já executadas no Brasil como ponto de apoio para as indicações feitas por Silva (2022) para a integração de planos digitais na estrutura da PNDU.

Em todos os tópicos, a NT *Discussão para transformação digital* é a principal referência adotada, oportunamente cotejada com as conclusões das demais notas que compõem o projeto e indiretamente com outros capítulos desta série.

2 A DIMENSÃO DIGITAL DO ESPAÇO (TÓPICO I): TD E CIDADES INTELIGENTES

O progresso das TICs nos últimos cinquenta anos viabilizou a captura, o armazenamento e o processamento de dados à disposição de interesses humanos em escala inédita. A automação de tarefas que deram origem à codificação da linguagem, como inventários, escriturações contábeis, relatos de eventos, bem como à difusão da produção e transmissão de imagens, áudio, vídeo e até comandos operacionais a longa distância impactou o modo de produção econômica e reprodução social, a ponto de designarmos uma terceira revolução industrial (Rifkin, 2012). Tal revolução é caracterizada pela reorganização das cadeias de comando e controle, que deixam de ser lineares para se organizarem em rede, eliminando elos intermediários, bem como aumentando a eficiência de processos e reconfigurando o espaço (Magnoni, Carvalho e Passos, 2013, p. 9).

Neste cenário, emerge o fenômeno da TD. O aperfeiçoamento das TICs, sobretudo nos últimos 25 anos, permitiu uma ainda maior integração informacional e a criação de um ambiente virtual, no qual o espaço físico não só pode ser emulado, como exponencialmente expandido para os mais variados propósitos, muito além do armazenamento e compartilhamento de informações. As TICs permitem a integração de espaços e sistemas antes separados, apagando os domínios entre o doméstico, o lugar de trabalho, o público e as próprias regiões e países.

Sua aplicação mais evidente está na comunicação em tempo real com qualidade e confiabilidade suficientes para a deslocalização de inúmeras atividades intelectuais, da prestação de serviços administrativos a consultorias técnicas, assim como a realização de procedimentos médicos e de engenharia de alta precisão a distância, graças à conjugação da telemática e robótica. Outros empregos, não tão aparentes, possibilitam a tomada das funções de intermediação e prestação de serviços locais por agentes externos, situação que reproduz uma nova rodada de exportação de capitais, concentração e consolidação de monopólios de serviços (Lopes, 2013, p. 43-44).

A internet potencializa a deslocalização de atividades e a superação de contingências do mundo físico, embora não transcenda a necessidade de equipamentos físicos para o seu funcionamento – tema de outro tópico deste capítulo. O advento dos computadores conectados em rede e a difusão da capacidade de computação nos objetos eletroeletrônicos, aliada a redes sem fios, ampliam as possibilidades de convergência e integração entre tecnologias digitais e eletrônicas. Assim, estabelece-se uma dimensão digital do espaço, o ciberespaço. Ele existe através da conexão de computadores pessoais, corporativos e institucionais a cabos de alta capacidade de transmissão de dados, organizados em nós de armazenamento e processamento, os servidores, formando o que, no jargão técnico, se chama de *backbone*, as “espinhas dorsais” das redes, configuradas já não de forma linear, mas em geometrias circulares, radiais etc., interconectadas na internet ou isoladas em “intranets” especializadas.

Magnoni, Carvalho e Passos (2013, p. 11) descrevem a evolução do ciberespaço como um “agente catalisador” dessa convergência possibilitada pelos avanços da telemática. Cada aparelho deixa de ser um “processador estanque de dados” para tornar-se parte de uma máquina inteligente, capaz de interpretar os dados captados por diferentes dispositivos para auxiliar na tomada de decisões e execução de tarefas programadas.

Nas tecnologias de vanguarda, a máquina é capaz de aprender e reagir, executando tarefas não programadas para o cumprimento de outro programa, ou propósito codificado em algoritmos, valendo-se, inclusive, da conexão com outras máquinas para a obtenção de resultados, ao que se dá o nome de *machine learning* ou aprendizado de máquina (Inazawa *et al.*, 2019; Gandhi *et al.*, 2019).

A inteligência artificial (IA) por si é um tópico à parte da TD, mas, para os fins deste capítulo, pode ser compreendida como uma ampliação inorgânica da “capacidade humana de reter e de trocar informações” (Magnoni, Carvalho e Passos, 2013, p. 11), programável para diferentes aplicações como as anteriormente descritas, inclusive de aprendizado.

O exemplo maior de integração e convergência são os telefones celulares e os aparelhos de assistência doméstica. Vale lembrar que os celulares foram os primeiros aparelhos de uso em massa a adotar a convergência quando a capacidade da rede móvel de internet foi ampliada. A princípio serviam apenas para telefonia por rádio portátil, a partir dos anos 2000, incorporaram as mensagens de texto usando capacidade ociosa disponível nas redes existentes. Em consequência da Lei de Moore,² rapidamente acrescentaram-se funções mais complexas, como fotografia

2. Em 1965, Gordon Moore observou que a quantidade de transistores de um circuito integrado/plataforma dobrava a cada dois anos, enquanto a capacidade de processamento dobraria a cada dezoito meses, implicando que quanto menores os *chips* e componentes de um processador, maior a sua capacidade e eficiência. Atualmente, essa tendência desacelerou por limites dos materiais utilizados, todavia, o avanço multiplicou por milhões a capacidade de processamento (Moore, 1965, p. 114-117).

digital, armazenamento de áudio, acesso à e navegação na internet em protocolo TCP/IP (*transmission control protocol/internet protocol*) – Frontini e Laurindo (2008).

Passados vinte anos, a função de telefonia é apenas mais uma entre a infinidade de outras aplicações disponíveis. Os aplicativos automatizam operações e substituem a necessidade de estabelecimentos físicos e intermediação humana para a prestação de uma série de serviços. Isso possibilita o atendimento inteiramente digital em bancos e lojas. Além disso, a capacidade de compartilhamento de dados entre os aplicativos e entre esses e outros dispositivos ligados ao mesmo aparelho permite a oferta de serviços e produtos baseados nas informações coletadas.

Essa capacidade alcança, por exemplo, o monitoramento de parâmetros fisiológicos como glicemia e pressão arterial através dos *wearables* – acessórios corporais como relógios, óculos, pulseiras ou dispositivos médicos como o marca-passos –, abrindo um vasto campo de aplicação, desde o monitoramento automático da saúde de pessoas em tratamento ao acionamento de serviços de emergência para pessoas desacompanhadas e incapacitadas. Ambos os serviços passíveis de integração às redes públicas locais de saúde.

Os assistentes domésticos com IA valem-se da convergência ao serem vendidos como soluções de automação. Isso possibilita que uma geladeira, através de sensores, informe quando um determinado item está em falta e o assistente doméstico realize automaticamente a compra do mesmo item em um estabelecimento virtual, que o enviará para a entrega. Luzes, fechaduras, aquecedores de água, condicionadores de ar, regadores, alimentadores para animais domésticos, robôs de varrição etc., tudo, desde que conte com uma conexão sem fio, pode ser integrado a um assistente com IA. Essa integração dá origem à internet das coisas (*internet of things* – IoT) e ao novo conceito de *smarthome*, casas inteligentes (Roland, 2022).

Esses produtos são comercializados como soluções inteligentes, ou *smart*, e ao atravessarem os limites do público e do privado redefinem funções até então tipicamente públicas, complementando ou competindo com a atuação de agentes publicamente regulados. Essa é a principal evidência da TD no dia a dia das cidades.

Os exemplos mais evidentes da TD possibilitada pelas TICs, no contexto urbano, são as empresas baseadas em aplicativos para telefones celulares. Como dito, a massificação do acesso à internet móvel possibilitou o surgimento de todo um novo segmento econômico digital voltado para serviços tipicamente urbanos, por exemplo: o transporte urbano e interurbano de pessoas e encomendas; as entregas de alimentos; a locação de imóveis para hospedagem; e o comércio eletrônico. Cada um desses setores é hoje dominado por um conjunto de empresas quase monopolistas, com ampla presença mundial, segmentando-se em regiões/continentes de atuação, entretanto operando da mesma maneira (Morozov e Bria, 2019, p. 55 e 60).

Em paralelo com a TD, os persistentes problemas da urbanização decorrentes ainda da primeira e segunda revoluções industriais demandam atenção. As urbanizações aceleradas de países como Brasil, China e Índia impõem grande pressão ambiental, social e econômica. Trata-se da inclusão de centenas de milhões de pessoas em uma economia baseada no emprego intensivo de energia, na deslocalização da produção de alimentos e outros bens de consumo imediato, mantendo a lógica de acumulação e concentração de capitais (Rifkin, 2012).

Nesse contexto, a vida nos grandes centros urbanos deteriorou-se, trazendo a questão para o foco de atuação dos governos e criando oportunidades de negócios para empresas, seja com o objetivo de promover o bem-estar, seja de viabilizar os processos de acumulação capitalista, sobretudo sob o paradigma de austeridade fiscal e econômica, imposto desde os anos 1980. Paradigma carreado pelo movimento neoliberal que, ante a crise do modelo de Estado de bem-estar social, propõe a reconfiguração da estrutura de planejamento do Estado e o acesso a ativos e infraestruturas públicos como novas plataformas de valorização do crescimento econômico (Harvey, 2013).

O aprofundamento da integração e convergência tecnológicas torna a própria cidade e seus governos clientes e objeto para essas soluções. Assim como os *smartphones* e as *smarthomes*, as empresas de tecnologia passaram a oferecer o conceito de *smart city* (cidades inteligentes). A intenção do conceito é promover a adoção de tecnologias no espaço urbano compartilhado, em múltiplas escalas, mediante investimentos em infraestrutura de TIC (Vanolo, 2014).

O terreno fértil para o desenvolvimento das ideias de cidades inteligentes dá-se a partir das contingências geradas pelo esgotamento do planejamento estatal nas economias do Norte global e das deficiências deixadas pela incompletude do desenvolvimento urbano nas cidades do Sul global (Figueiredo, 2016). Em comum, a privatização da gestão de ativos públicos e coletivos faz com que a busca por ganhos de eficiência seja intensificada.

Por sua vez, a deslocalização das atividades produtivas e a integração em cadeias globais introduzem novos agentes econômicos na produção do espaço urbano. As cidades, ante o modelo competitivo neoliberal, disputam a atração de investimentos desses agentes, ao mesmo tempo que são pressionadas pela deterioração das condições de vida a integrar suas populações na formulação dos parâmetros de produção espacial; de tal modo, tem-se a reformulação das práticas de planejamento e políticas públicas. As tensões geradas pela captura do poder público por interesses privados levam a um movimento de reivindicação da devolução do poder decisório ou a inclusão da cidadania nos processos de definição das políticas; assim emerge a ideia de governança.

A governança descentralizada como arranjo de produção de políticas públicas é viabilizada pela disponibilidade de dados e capacidade de processamento de informações pelas TICs, o que permite a participação de agentes privados em sistemas que, de outro modo, só seriam monitoráveis por agentes públicos, mas também facilita a inclusão do público em geral, que passa a ter a possibilidade de explorar os potenciais da infraestrutura urbana em seu proveito (Morozov e Bria, 2019, p. 7).

Outro aspecto das cidades inteligentes é a promessa de aplicação das TICs na solução de problemas, como os limites físico-ambientais das infraestruturas, a antecipação de eventos críticos causadores potenciais de acidentes e as perdas de vida, econômicas e ambientais. Essas ideias carregam em comum o imaginário de cidade ideal. Elas traduzem a idealização de um sistema inteligente capaz de antecipar necessidades e prevenir efeitos indesejáveis (Vanolo, 2014; Figueiredo, 2016).

Na NT nº 9, integrante dos insumos dessa série de livros sobre a PNDU, Silva (2022, p. 38) explora as definições de cidade inteligente, apresentando os elementos que contribuem para torná-la assim, incluindo estratégias de melhoria do conhecimento, inovação, motivação, liderança política, colaboração público-privada, entre outros. No entanto, a NT aponta que a simples implantação de TIC não alcança as dimensões não tecnológicas das cidades inteligentes. É ressaltada a importância de aliar a inteligência das cidades inerente aos processos sociais, econômicos e históricos às tecnologias digitais, garantindo que as soluções digitais atendam às necessidades e aplicabilidades específicas de cada cidade (Silva, 2022, p. 39).

O funcionamento inteligente das cidades pode ser entendido mediante a presença de tecnologias digitais, como *smartphones*, sensores e redes de comunicação, mas também por meio de seus operadores, usuários e práticas sociais *offline*, que formam uma rede sociotécnica. Essa rede é produtora de uma inteligência da cidade. Por conseguinte, Silva (2022) salienta que as cidades inteligentes se realizam como resultado de experimentações e transformações urbanas que envolvem uma multiplicidade de atores, tanto humanos quanto não humanos. A pesquisadora também aponta que as definições tradicionais de cidade inteligente tendem a se concentrar na otimização dos aspectos funcionais da cidade, com ênfase na coleta de dados, infraestrutura de TIC, plataformas e aplicativos inteligentes, reduzindo-a a uma visão tecnocrática. No entanto, ela destaca uma perspectiva mais ampla, que inclui uma inteligência social, buscando não apenas a gestão eficiente, mas também a promoção do conhecimento e uma melhor qualidade de vida. Em suma, seu conceito explora as múltiplas facetas das cidades inteligentes, incluindo as dimensões tecnológicas e sociais, enfatizando a necessidade de uma abordagem holística para criar cidades verdadeiramente inteligentes.

Consoante essa abordagem, temos a definição da Carta Brasileira para Cidades Inteligentes, que integra os parâmetros para a construção de uma PNDU, em

particular o objetivo 11 dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), incorporados formalmente pelo Brasil.

No Brasil, “cidades inteligentes” são cidades comprometidas com o desenvolvimento urbano e a transformação digital sustentáveis, em seus aspectos econômico, ambiental e sociocultural que atuam de forma planejada, inovadora, inclusiva e em rede, promovem o letramento digital, a governança e a gestão colaborativas e utilizam tecnologias para solucionar problemas concretos, criar oportunidades, oferecer serviços com eficiência, reduzir desigualdades, aumentar a resiliência e melhorar a qualidade de vida de todas as pessoas, garantindo o uso seguro e responsável de dados e das tecnologias da informação e comunicação.³

3 TRANSFORMAÇÃO DIGITAL (TÓPICO II): POTENCIAIS E CONTRADIÇÕES PARA O PLANEJAMENTO URBANO

As TICs provêm ferramentas e sistemas úteis ao gerenciamento urbano, voltadas para a maximização da eficiência dos recursos alocados e das redes existentes. Neste tópico apresentam-se as principais tecnologias aplicadas ao conceito de cidades inteligentes e, em seguida, as contradições que a sua adoção acrítica suscita.

3.1 Aplicações da TD na gestão urbana

A TD no planejamento urbano refere-se ao uso de tecnologias digitais e abordagens baseadas em dados para melhorar a eficiência, sustentabilidade e qualidade do gerenciamento urbano.

Uma das promessas da TD, como visto no tópico I, são as “cidades inteligentes” que, na versão das empresas de tecnologia, aproveitam a IoT para coletar dados em tempo real de várias fontes, incluindo sensores embutidos em infraestrutura, veículos e espaços públicos. Essas fontes de dados fornecem aos planejadores urbanos informações sobre a dinâmica urbana, como fluxo de tráfego, qualidade do ar, consumo de energia e gerenciamento de resíduos. Por exemplo, dados de tráfego em tempo real podem informar decisões sobre melhorias na infraestrutura viária, otimizando o gerenciamento de tráfego e reduzindo congestionamentos (Caragliu, Del Bo e Nijkamp, 2011).

Os sistemas de informações geográficas (GIS) têm sido uma ferramenta essencial no planejamento urbano desde o século XX. Nos últimos anos, a TD revolucionou os GIS, permitindo atualizações de dados em tempo real, técnicas avançadas de visualização e ferramentas sofisticadas de análise espacial. Essas capacidades facilitam o mapeamento mais preciso, melhor planejamento de uso do solo e processos de tomada de decisão baseados em dados (Longley *et al.*, 2018, p. 1-20).

3. Disponível em: <https://cartacidadesinteligentes.org.br/carta/parte-2/conceito-brasileiro-para-cidades-inteligentes>. Acesso em: 15 set. 2023.

Um exemplo brasileiro de aplicação dessas inovações é o MapBiomias,⁴ plataforma colaborativa que, por meio do sensoriamento remoto e cruzamento de bases, é capaz de fazer um levantamento detalhado da cobertura do território, classificando os tipos de uso, as superfícies hídricas, florestais, cultivadas etc.

A proliferação do uso de *big data* também promete impacto profundo no planejamento urbano. Conjuntos de dados massivos podem agora ser processados usando algoritmos de análise avançada e aprendizado de máquina (*machine learning*) para prever tendências urbanas, otimizar a alocação de recursos e até antecipar questões de saúde pública. Por exemplo, a análise de dados históricos de surtos de doenças pode ajudar as cidades a se prepararem e mitigarem o impacto de epidemias (Al Nuaimi *et al.*, 2015).

Outra linha promissora de aplicação das TICs são as ferramentas digitais, como aplicativos móveis e plataformas *online* que facilitem o engajamento dos cidadãos no processo de planejamento urbano. Isso não apenas tem o potencial de melhorar a transparência, mas também incentivar a colaboração entre agentes públicos e população. Os cidadãos podem fornecer *feedback* sobre projetos propostos e expressar suas demandas e preocupações, levando a uma governança urbana mais inclusiva e responsiva.

A literatura sobre TD e cidades inteligentes também aponta para as *digital twins*, réplicas virtuais de ambientes urbanos físicos, criadas com dados em tempo real. Elas permitem que os profissionais de planejamento urbano simulem e modelem diferentes cenários urbanos, ajudando a visualizar o impacto de projetos. Essa tecnologia é particularmente útil para engenheiros e urbanistas que buscam otimizar a infraestrutura e a utilização de recursos (Deren, Wenbo e Zhenfeng, 2021).

A tecnologia *blockchain* também está fazendo incursões na gestão pública. Sua natureza descentralizada e à prova de violação pode melhorar a transparência e a confiança em áreas como licitações e aquisições públicas, além das possibilidades no financiamento, mediante repasses de recursos rastreáveis. De tal modo, o *blockchain* pode ajudar a reduzir fraudes e simplificar processos burocráticos, tornando as contratações públicas mais eficientes (Ølnes, Ubacht e Janssen, 2017).

A promessa entre os entusiastas da TD na política urbana é que ela pode fortalecer a resiliência e a sustentabilidade urbanas, provendo ferramentas para o monitoramento e gerenciamento eficiente de recursos. Através delas, as cidades estariam mais aptas a responder a crises, sejam elas desastres naturais ou pandemias (Meerow, Newell e Stults, 2016).

4. Disponível em: <https://brasil.mapbiomas.org/>.

Embora a TD tenha um grande potencial para o aprimoramento da governança urbana, ela também apresenta desafios, entre os quais se destacam: a privacidade e segurança dos dados, a exclusão digital, o uso ético dos dados, o alto custo e as dificuldades na integração de sistemas.

A coleta e o armazenamento de grandes quantidades de dados levantam preocupações sobre privacidade e segurança. Faz-se necessário estabelecer medidas robustas de proteção de dados para salvaguardar as informações dos cidadãos e evitar violações de seus dados. Neste sentido, a Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD (Lei nº 13.709) funciona como marco regulatório importante, mas que talvez demande regulação específica para aplicação em sistemas urbanos contratados pelo poder público. À medida que as cidades coletam mais dados, surgem questões sobre seu uso ético. Concessionários e autoridades públicas devem estar submetidos a diretrizes éticas claras para coleta, uso e compartilhamento deles para evitar uso indevido e garantir a confiança dos cidadãos.

Outro aspecto relevante é que a implementação de soluções baseadas na TD requer investimentos significativos em infraestrutura e treinamento. Igualmente, integrar diversas ferramentas e plataformas digitais pode ser complexo, especialmente ao lidar com sistemas preexistentes. As cidades devem planejar cuidadosamente suas estratégias de TD para garantir integração e interoperabilidade de sistemas e dados (mais sobre esses dois pontos é explorado no tópico IV).

3.2 A outra face das cidades inteligentes

O avanço das TICs permite a pulverização e integração mundial das cadeias produtivas, de seus elos fabris e da prestação de serviços, interligando-os por redes de comunicação e de transportes mais confiáveis e eficientes que, por sua vez, favorecem a especialização produtiva em diferentes territórios. Essa especialização é aproveitada ao máximo por empresas transnacionais – valendo-se das políticas de flexibilização ou extinção de barreiras comerciais e institucionais (Lopes, 2013, p. 44) – em busca de maximizar ganhos ao transferir unidades para regiões recém-integradas e com baixo custo de acesso a insumos como energia, água e mão de obra – sendo esta a face mais evidente da globalização.

Morozov e Bria (2019, p. 29) destacam, entre as principais críticas às experiências de cidades inteligentes, a desigualdade e exclusão que o modelo tem gerado. A ênfase na criação de “distritos urbanos inteligentes e criativos” pode aprofundar a desigualdade e a exclusão, uma vez que as tecnologias *smart* podem atrair investimentos e recursos para áreas específicas, deixando outras áreas negligenciadas.

No caso brasileiro, a reprimarização da economia, acompanhada de um processo interno de redistribuição do investimento industrial, tem empurrado cidades à busca de outras matrizes para o desenvolvimento econômico local baseadas em

serviços e na mercantilização dos espaços urbanos (Ribeiro e Rodrigues, 2022). Esse fenômeno é mais evidente nas metrópoles, espaços vetores da reprodução de lógicas hegemônicas. A política urbana local, influenciada por essa inflexão neoliberal, tende a importar soluções de maneira acrítica, deixando as cidades vulneráveis ao apelo de soluções de base tecnicista e de forte apelo midiático (Maricato, 2000).

É o que se observa na implantação de sistemas e equipamentos sem aderência às dinâmicas locais, em detrimento da construção de soluções nativas, o que pode ser realizado mediante fortalecimento ou constituição da rede sociotécnica local, que, embora não apresente produtos para a pronta-entrega, gera autênticas oportunidades de inovação.

As empresas de tecnologia veem aí oportunidades para investimentos em infraestrutura digital. Elas oferecem produtos de monitoramento e gestão dos mais variados sistemas urbanos, sendo os mais evidentes os que envolvem circulação de pessoas e de bens, segurança pública e detecção de riscos (ambientais, operacionais, climáticos etc.). Todos funcionando como plataformas de coleta de informações de usuários, que se tornam *commodities* para serem negociadas com outros provedores de serviços digitais.

Primariamente, tais dados são úteis ao perfilamento de consumidores para a oferta de produtos e indução ao consumo, contudo, também permitem a vigilância generalizada de pessoas por autoridades e ainda com o agravante de estabelecerem vieses que favorecem a discriminação de grupos e indivíduos considerados potencialmente problemáticos (Morozov e Bria, 2019, p. 25 e 30).

Na outra ponta, estão as soluções digitais que prometem facilidades à participação cidadã, mas também podem funcionar como instrumentos de captura de dados e cooptação pela mesma lógica de perfilamento dos algoritmos. Assim, grupos com determinadas características ou de dados territórios podem ser expostos apenas a informações e conteúdo que reforcem uma determinada visão de interesse de um dado agente, influenciando a opinião e potencial decisão das pessoas politicamente engajadas.

4 ESTRATÉGIAS PARA UMA TRANSIÇÃO DIGITAL INCLUSIVA E PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL (TÓPICO III)

4.1 Paradigmas para formulação de estratégias em TD

A TD tem o potencial de viabilizar o reequilíbrio de relações econômicas assimétricas entre polos dinâmicos e periféricos, repercutindo na promoção de desenvolvimento em áreas receptoras de investimentos, contudo, ela tem sido capturada pela lógica do neoliberalismo. Isso significa a descentralização da governança em instâncias privadas, relativizando o interesse público intermediado pelos diferentes níveis

de governo como condutor das políticas adotadas (Morozov e Bria, 2019, p. 37). O modelo de desenvolvimento urbano derivado dessa tendência acaba restrito à valorização de ativos e à mercantilização do espaço, de serviços públicos e, por fim, dos dados gerados pelo seu uso. Portanto, faz-se necessária a adoção de estratégias em políticas de planejamento que colham o potencial positivo das TICs e façam da TD uma oportunidade de inclusão e desenvolvimento sustentável.

A construção de um parâmetro para o desenvolvimento urbano sustentável e inclusivo no contexto da TD também depende de iniciativas de abrangência nacional por meio do fortalecimento de instrumentos de planejamento e do estabelecimento de objetivos claros, o que tem sido feito por intermédio da incorporação de compromissos assumidos internacionalmente em políticas nacionais.

No mesmo ano da aprovação dos ODS (2015), deu-se a Cúpula Mundial para a Sociedade da Informação (CMSI), que se dedicou à integração das TICs com a Agenda 2030. A CMSI não apenas discutiu políticas transnacionais, mas também coordenou a implementação das TICs em todo o mundo, promovendo a troca de informações, o compartilhamento de conhecimento e a criação de parcerias entre atores públicos e privados. As TICs passaram a ser reconhecidas como parâmetros essenciais dos ODS, influenciando áreas como educação, igualdade de gênero, infraestrutura de acesso à internet e a implementação geral dos ODS (Silva, 2022, p. 7-9).

A NT nº 9 ressalta como as TICs são fundamentais para vários aspectos dos ODS, incluindo acesso à informação, educação, igualdade de gênero e diversidade cultural, portanto elas desempenham um papel crucial na infraestrutura digital, como sistemas 5G. As TICs também têm um impacto significativo na adoção de práticas éticas, por meio do acesso à informação, redução da exclusão digital e promoção do desenvolvimento sustentável (Silva, 2022, p. 10).

Apesar da importância das TICs para os ODS, há desafios significativos a serem superados. A falta de desenvolvimento de metas representativas e mensuráveis, bem como a ausência de abordagem clara de implementação, são obstáculos que precisam ser abordados. Não obstante, a dimensão digital precisa ser mais integrada aos objetivos econômicos e sociais, a fim de garantir um desenvolvimento territorial sustentável (Silva, 2022, p. 11-12).

Para enfrentar esses desafios, foi proposta nova abordagem, que envolve seis transformações⁵ interligando os ODS. Essas transformações abrangem áreas como educação, saúde, energia sustentável, alimentação, cidades inteligentes e revolução digital. A ideia é a de que os desenvolvimentos territorial e sustentável e a TD

5. Essa proposta não compõe o documento original dos ODS e foi publicada em artigo da revista Nature.

estejam interligados e sejam abordados de forma holística (Sachs *et al.*, 2019⁶ *apud* Silva, 2022, p. 12).

Em resposta à crítica sobre a “pouca permeabilidade” dos ODS nos municípios, a NT aponta para o desenvolvimento do conceito de “cosmolocalismo”. Ele destaca a combinação de projetos acessíveis com recursos de produção local, facilitada por tecnologias inovadoras, e com isso espera promover uma economia localmente sustentável e impulsionada pela globalização (Silva, 2022, p. 14).

No contexto brasileiro, o governo adotou a Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital) e revisou a Estratégia de Governança Digital (EDG). Essas iniciativas visam ampliar o acesso à internet e às TICs, promovendo a inclusão digital e coordenando políticas públicas para garantir que a tecnologia beneficie toda a sociedade (Silva, 2022, p. 15).

4.2 Letramento, inclusão digital e as estratégias para uma TD inclusiva

Antes de pensar na adoção de qualquer solução tecnológica digital, é necessário garantir que ela possa ser útil e apropriada para as pessoas, sob o risco de não serem efetivas ou capturadas por grupos não necessariamente alinhados ao interesse público.

Por esse motivo, a inclusão digital é um componente essencial para alcançar os ODS e ela depende da combinação de acesso, renda e educação. A falta de um desses elementos pode comprometer os esforços para alcançá-la. Portanto, é importante considerar o papel da inclusão digital como fator para redução das desigualdades sociais e promoção do desenvolvimento sustentável (Silva, 2022, p. 18).

A pesquisadora, em ampla revisão da literatura especializada (Silva, 2022, p. 17-21), recupera as discussões sobre inclusão digital, demonstrando que ela não se restringe apenas ao acesso a aparelhos e conectividade, mas depende, fundamentalmente, da capacidade de apropriação pelos seus usuários como meio eficaz de satisfação de suas necessidades. Ela conclui que uma educação bem estruturada, considerando a TD, é o principal pivô no letramento digital.

Por conseguinte, o letramento digital desempenha um papel crucial na inclusão digital. Ele envolve habilidades técnicas, competência na pesquisa e avaliação de informações *online*, capacidade de comunicação e criação de conteúdo, além de estratégias para alcançar objetivos de aprendizagem por meio da tecnologia. Por fim, o letramento digital é fundamental para que as pessoas façam uso significativo das TICs, sejam partícipes e contribuam com o desenvolvimento sustentável (Silva, 2022, p. 18-21).

6. Sachs, J. D. *et al.* Six transformations to achieve the Sustainable Development Goals. *Nature Sustainability*, v. 2, p. 805-814, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1038/s41893-019-0352-9>.

A NT também descreve três prioridades, que servem de base para as estratégias de implementação bem-sucedida da economia digital em nível municipal com vistas ao melhor aproveitamento das oportunidades geradas pela TD.

1) Reformulação administrativa para criação de incentivos econômicos à digitalização do poder público, das empresas e de atores econômicos locais; 2) desenvolvimento de infraestrutura de tecnologias digitais com atenção especial à velocidade e à qualidade dos serviços de conexão; e 3) investimento pesado em desenvolvimento de habilidades digitais, principalmente para a população local (Silva, 2022, p. 41).

A primeira prioridade para uma estratégia de economia digital municipal implica uma reformulação administrativa. Isso envolve a adaptação das estruturas governamentais para promover a digitalização do poder público, das empresas locais e dos atores econômicos. É fundamental criar incentivos econômicos que estimulem a adoção de tecnologias digitais (Silva, 2022, p. 41-42).

Isso pode ser alcançado por meio da simplificação de processos burocráticos, redução de barreiras regulatórias e facilitação de investimentos em empresas e iniciativas públicas de tecnologia. A criação de ambientes favoráveis ao empreendedorismo digital, como incubadoras e centros colaborativos, também desempenha papel crucial na promoção da inovação local.

A segunda prioridade recai sobre o desenvolvimento da infraestrutura de tecnologias digitais. Para que os municípios possam aproveitar plenamente os benefícios da economia digital, é essencial garantir uma infraestrutura de conectividade de alta qualidade e velocidade (Silva, 2022, p. 42).

Isso implica investimentos substanciais em redes de fibra óptica, 5G e outras tecnologias de comunicação avançadas, cuja competência regulatória recai sobre a União. Por sua vez, os municípios podem disponibilizar redes de Wi-Fi público em áreas urbanas e espaços públicos para garantir que todos os cidadãos tenham acesso à internet. Incentivos específicos podem ser criados para a expansão das redes de cabeamento nas áreas urbanas, inclusive com a obrigação de sua instalação por loteadores e em áreas-alvo de empreendimentos imobiliários.

A Carta para Cidades Inteligentes já destaca a importância do acesso à internet para todos, letramento digital da população, acesso a dados e informações da cidade, transparência nos serviços públicos e participação pública por meios digitais. Esses princípios devem ser incorporados nas estratégias municipais, incluindo as metropolitanas – conforme o caso – de economia digital (Silva, 2022, p. 42-43).

A terceira prioridade, como inicialmente exposta neste tópico, é o investimento em desenvolvimento de habilidades digitais. Para que a economia digital seja verdadeiramente inclusiva, é essencial que a população local tenha acesso ao conhecimento e às habilidades necessárias para utilizar as tecnologias digitais.

Isso envolve a promoção de programas de educação digital nas escolas, nas universidades e nos centros de treinamento, bem como o incentivo à aprendizagem ao longo da vida. As habilidades digitais não se limitam apenas ao uso de dispositivos e aplicativos, mas também à capacidade de programação, análise de dados e compreensão de conceitos de segurança cibernética.

De forma complementar às ações baseadas nas prioridades, outras medidas estratégicas devem ser adotadas, tais como o desenvolvimento de um quadro de monitoramento e avaliação. Métricas setoriais de TD urbana são igualmente essenciais para aferir o progresso e identificar áreas que necessitam de intervenção adicional.

Um planejamento digital inteligente deve ser adaptativo, permitindo que os municípios ajustem suas estratégias com base em dados reais de implementação e impacto. A transparência na divulgação desses dados é fundamental para o envolvimento da comunidade e a prestação de contas.

Uma estratégia de economia digital para municípios não pode ser vista de forma isolada. Ela deve ser integrada a uma visão abrangente do desenvolvimento urbano sustentável. Isso envolve considerar diversas áreas, como governança local e interfederativa, inovação, gestão de recursos, transporte, código de edificações e estilos de vida de cada região.

A integração dos princípios balizadores da Carta Brasileira para Cidades Inteligentes com as diretrizes da nota de contextualização e diretrizes gerais para a PNDU (Costa *et al.*, 2021) possibilita uma abordagem transversal e abrangente para o desenvolvimento urbano. Isso inclui:

- respeito à diversidade territorial: integração de múltiplos “planejamentos espaciais, sociais, culturais, econômicos e ambientais do território”;
- visão sistêmica das cidades: integração das políticas públicas municipais (saúde, educação, gestão pública, planejamento etc.);
- integração urbano e digital: promoção da integração de infraestrutura e serviços mediados por tecnologia e envolvimento dos cidadãos na governança;
- conservação do meio ambiente: utilização da TD para mudar o padrão de desenvolvimento urbano em direção à sustentabilidade;
- prioridade ao interesse público: colocação do interesse público no centro das ações para criar valor público; e
- reconhecimento de diferentes grupos ou categorias de cidadãos: detalhamento dos planos para estudantes, idosos, trabalhadores de diversos setores, crianças etc. (Silva, 2022 p. 39-40).

A NT também destaca que, após duas décadas de esforços em inclusão digital (E-Digital e EDG), é hora de integrar as lições aprendidas e abordar os desafios e impactos da TD nas cidades. Isso requer parcerias com universidades e centros tecnológicos a fim de desenvolver ambientes urbanos avançados que ofereçam serviços de alta qualidade aos cidadãos.

Em suma, Silva (2022) aponta que a economia digital oferece oportunidades para que o poder público possa fazer dos municípios centros de inovação e qualidade de vida. A adoção de estratégias como a reformulação administrativa, o desenvolvimento de infraestrutura digital e o investimento em habilidades digitais é essencial para aproveitar todo o potencial da economia digital. Ao integrar princípios de inclusão, sustentabilidade e interesse público, os municípios podem criar um ambiente propício para o crescimento econômico e a melhoria da qualidade de vida de seus habitantes. No entanto, isso requer parcerias, monitoramento constante e abordagem colaborativa para garantir o sucesso da TD urbana.

5 PLANOS INTEGRADOS DE GESTÃO DIGITAL E DESENVOLVIMENTO URBANO (TÓPICO IV): INDICAÇÕES PARA UMA PNDU

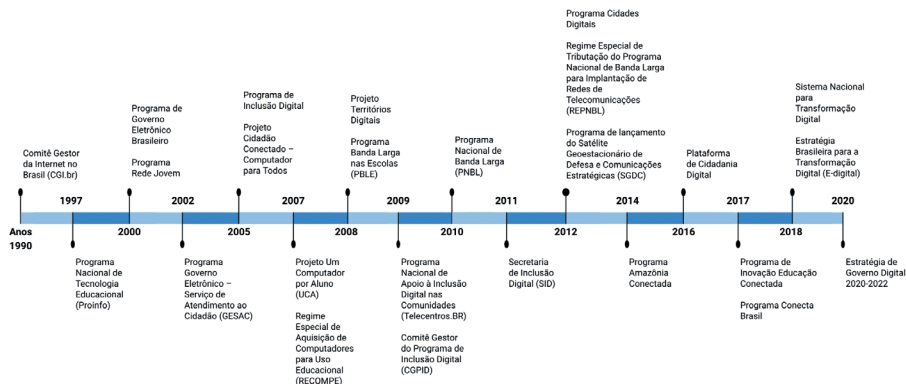
5.1 Panorama das políticas de inclusão/gestão digital no Brasil

Na *Discussão para transformação digital*, é apresentado um panorama das políticas nacionais de inclusão digital e adoção das TICs pela gestão local (Silva, 2022, p. 23-30). Esse resgate identifica as potencialidades e deficiências relativas à inclusão digital a serem consideradas no desenvolvimento de programas e ações no âmbito da PNDU.

Embora o Brasil não tenha um plano específico de inclusão digital, várias ações relacionadas a programas e projetos foram implementadas para enfrentar os desafios da desigualdade digital. Desde os anos 1990, o país tem adotado uma série de iniciativas, como o Programa Nacional de Tecnologia Educacional (ProInfo) de 1997, que tinha o objetivo de disponibilizar computadores, conexão e *softwares* para escolas, visando ao acesso educacional. Em 2002, o programa Governo Eletrônico – Serviço de Atendimento ao Cidadão (Gesac) foi iniciado, buscando universalizar o acesso às informações e aos serviços do governo por meio eletrônico. Esses esforços foram acompanhados por iniciativas como os Territórios Digitais em 2008 e o Programa Nacional de Banda Larga (PNBL) em 2010.

FIGURA 1

Linha do tempo das políticas e ações do poder público federal



Fonte: Silva (2022, p. 24).

Obs.: Ilustração cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Nesses quase trinta anos, houve uma inversão na hierarquia dos pilares das políticas de inclusão digital. Enquanto inicialmente a ênfase estava na infraestrutura de acesso, em um segundo momento, promoveu-se a alfabetização digital como o primeiro pilar, o que parece refletir um amadurecimento da percepção sobre as necessidades dos indivíduos em um contexto de TD.

Apesar disso, o texto da nota aponta que grande parte dos esforços do governo federal se concentrou no acesso à rede e na adoção de tecnologias digitais, com investimentos em distribuição de acesso e equipamentos para a educação formal. Contudo, a falta de foco nas habilidades e competências necessárias para uma efetiva TD é evidente. Nesse sentido, Mori (2012) destaca a escassez de análises sobre os aspectos institucionais que influenciam a implementação das políticas, sugerindo uma falta de atenção à capacidade institucional necessária para garantir o sucesso dessas iniciativas.

A NT também aborda as políticas locais de inclusão digital, com base em dados da pesquisa *TIC governo eletrônico 2019* (NIC.br, 2020). Embora muitas prefeituras tenham acesso à internet, incluindo fibra ótica, isso não se traduz necessariamente em cidadania digital. A discussão sobre a transformação da internet em um serviço público amplamente disponível não avançou significativamente.

A existência de *websites* municipais e outras formas de comunicação digital não garantem a criação de uma plataforma agregadora de dados públicos. Muitos desses *websites* oferecem informações *online*, mas a falta de alinhamento de serviços e bancos de dados qualificados é notável. Assim, também percebe-se que poucas prefeituras utilizam tecnologias como computação em nuvem ou análise de

big data, o que representa uma oportunidade perdida no contexto da TD (Silva, 2022, p. 26-28).

O investimento em infraestrutura digital é fundamental para alcançar diretrizes que tornem uma cidade inteligente. Os dados analisados na NT até mostram que, embora alguns municípios invistam em tecnologias, principalmente em mobilidade urbana, a falta de uma plataforma central ou centro de operações não permite que façam um monitoramento e gestão da cidade que efetivamente se valham da infraestrutura digital adotada (Silva, 2022, p. 29).

Em outra frente, observa-se que as prefeituras avançaram na abertura de perfis em redes sociais, mas o atendimento *online* e a interação com a população ainda são incipientes. A interação nas redes sociais é mais comumente voltada para eventos, obras e ações da gestão, constatando-se na maioria dos casos a falta de canais com respostas efetivas para as dúvidas dos cidadãos. Esse diagnóstico é compartilhado com o apresentado na NT *Instâncias participativas municipais de política urbana*. Nela, constata-se que a maioria dos canais estabelecidos é informativo, e poucas são as opções de atendimento ou consultivas para a população (Ferreira Jr., 2022).

5.2 Repensando a tecnologia no contexto urbano

Em resposta às insuficiências das políticas digitais apontadas pelos levantamentos realizados, Silva (2022) elabora uma série de indicações a serem consideradas na elaboração da PNDU, que podem ser traduzidas em planos integrados de gestão digital e desenvolvimento urbano construídos a partir do contexto local para a persecução dos objetivos comuns.

A integração nos planos metropolitanos e planos diretores da conectividade/inclusão digital tem sido tarefa desafiadora, muitas vezes tratada como projeto isolado, dissociado do contexto local e carente de visão holística. No entanto, à luz das palavras de Castoriadis (1995), Silva (2022, p. 42) propõe que a TD real deve ser guiada por uma representação clara do seu propósito e levar em conta as condições existentes, assim como motivar uma atividade coerente com esse mesmo propósito. Para abordar essa questão de maneira mais eficaz, é imprescindível elaborar planos integrados de gestão digital e desenvolvimento urbano que partam das demandas e necessidades locais e considerem as complexas interações entre humanos e não humanos.

A mudança de paradigma começa com a redefinição da tecnologia no contexto urbano. Em vez de enxergar a tecnologia apenas como infraestrutura tecnológica, ela deve ser considerada uma ferramenta para atender às demandas e necessidades locais. Isso significa reconhecer que as cidades são ecossistemas complexos, de variadas formas de sociabilidade e ações coletivas, que já não envolvem apenas seres humanos, mas também sistemas tecnológicos (Silva, 2022, p. 42).

Mais ainda, é importante entender a economia do conhecimento não como uma fase posterior à revolução industrial, mas como uma maneira de transformar dados e experiências sociais em qualidade de vida. Com esses princípios em mente, têm-se as bases para elaborar planos integrados de gestão digital e desenvolvimento urbano que sejam verdadeiramente eficazes (Silva, 2022, p. 42).

Com base nas indicações realizadas na NT nº 9 (Silva, 2022, p. 44 e 50), estruturam-se os seguintes pontos, a partir do que a pesquisadora nomeia “documentos condutores,” que podem ser entendidos como os arquivos e instrumentos de referência na estrutura de planejamento urbano brasileiro. Aos quatro documentos citados (Agenda Urbana 2030, Estatuto da Cidade, PNDU e Carta Brasileira para Cidades Inteligentes), pode-se acrescentar o Estatuto da Metrópole, o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) e o Plano Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), que conferem a dimensão regional e a estrutura de governança interfederativa.

Tomando esses documentos como base, os planos integrados podem ser desenvolvidos satisfazendo às necessidades locais, promovendo o desenvolvimento regional e melhorando as habilidades digitais das comunidades abrangidas.

- 1) Para promover o desenvolvimento regional, é essencial integrar os planos de conectividade que considerem as demandas específicas de cada localidade. Isso envolve a criação de planos de conectividade metropolitana, regional e em rede, bem como planos digitais setoriais de integração de equipamentos em rede e planos de educação digital por regiões e redes. Esses planos devem ser elaborados em colaboração com os gestores públicos, universidades, centros de pesquisa e comunidades locais.

Um exemplo prático seria a integração de equipamentos de saúde em rede, como hospitais, clínicas e centros de saúde, conectados a universidades e centros de pesquisa de ponta. Isso permitiria a implementação de serviços de telemedicina, *blockchain* na assistência médica e desenvolvimento digital na área de saúde, melhorando a assistência médica e social em todo o país.

Ainda no plano regional, os instrumentos previstos pelo Estatuto da Metrópole podem facilitar o estabelecimento de instâncias de governança para a articulação dos planos locais (planos diretores) aos PDUIs, no caso das metrópoles, ou a planos regionais de regiões geográficas imediatas não metropolitanas. A solução administrativa dos consórcios públicos também pode se mostrar útil nessa articulação, inclusive tomando emprestada a experiência já acumulada com os consórcios de saúde e educação, podendo seguir as sugestões apresentadas na NT nº 16 (Ferreira Jr. *et al.*, 2022).

- 1) No nível local, os planos diretores desempenham um papel fundamental. Tais planos devem promover a conectividade local para atender às necessidades da população, criando uma dimensão ou planos diretores digitais que vinculem o planejamento espacial à infraestrutura tecnológica. Isso pode incluir a oferta de serviços públicos digitais, como e-governo e e-saúde, para melhorar a eficiência dos serviços públicos locais.
- 2) Para que sejam eficazes, faz-se necessário desenvolver as habilidades digitais locais, o que pode ser promovido seguindo as diretrizes da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) para a educação básica, que enfatiza a importância de compreender, utilizar e criar tecnologias digitais de forma crítica e ética. Recentemente, a pandemia do SARS-covid-19 destacou a necessidade de acesso qualificado à internet, especialmente na educação, algo que deve ser priorizado.
- 3) Para impulsionar o desenvolvimento local, é recomendável estabelecer instâncias de governança para os ecossistemas locais de inovação. Essas instâncias seriam lideradas por gestores públicos, técnicos e representantes da sociedade civil, incluindo atores econômicos e comunitários. Complementarmente, a criação de fundos públicos e privados para oportunidades digitais é imprescindível para impulsionar as iniciativas. Nesse item, a PNDU pode criar incentivos para que a proposta de uma rede federal de assistência técnica aos municípios formada por instituições de ensino superior componha esses ecossistemas e auxilie na estruturação de sua governança, participando e facilitando as discussões (Ferreira Jr. e Lubambo, 2022).
- 4) A avaliação e o monitoramento dos planos integrados são essenciais para medir o seu impacto, utilizando o Digital Economy and Society Index (Desi) como referência e adaptando-o às necessidades locais. O Desi abrange cinco dimensões: conectividade, capital humano, uso de serviços de internet, integração de tecnologia digital e serviços públicos digitais. Essas dimensões podem ser usadas como base para desenvolver indicadores de desempenho locais, que ajudarão a medir o progresso e a ajustar planos conforme necessário. Essa é outra entrada passível de parcerias entre instituições de ensino superior, autarquias, como o Ipea, e agências estaduais de pesquisa aplicada, que pode ser estabelecida com a estrutura de uma rede de assistência técnica especializada.

A figura 2 esboça o modelo de produção das peças de planejamento para a PNDU nos termos propostos na NT nº 9.

FIGURA 2

Estrutura de planejamento para a cidade inteligente



Fonte: Silva (2022, p. 44).

Obs.: Ilustração cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Em última análise, o objetivo dos planos integrados de gestão digital e desenvolvimento urbano é alcançar a autonomia digital local. Isso envolve a integração inteligente de alta tecnologia, conectando diversos setores, como saúde, educação, proteção pública, pesquisa ambiental e produção local. Essa integração permitirá que as comunidades locais aproveitem ao máximo as oportunidades digitais e melhorem a qualidade de vida. Pela enumeração proposta na própria NT nº 9, os planos devem proporcionar uma conectividade inteligente de alto impacto tecnológico, visando integrar:

- regionalmente ou em rede os equipamentos de saúde com lugares de ação definidos: hospitais-*hub* ligados à clínicas e hospitais de médio porte, à rede de atendimento de emergência, a médicos e clínicas locais interconectados com universidades e centros tecnológicos de ponta e média complexidade, com programas de formação tecnológica profissionalizante ligados às escolas de ensino médio da região. Possibilidades a serem alcançadas: assistência médica e assistência social; telemedicina e seus impactos (atendimento, cirúrgico, exames, consultas e formação); *blockchain* na assistência médica; desenvolvimentos digitais em assistência médica; assistência social e com dispositivos conectados digitalmente;
- a rede de educação tecnológica por meio de universidades e centros de pesquisa de ponta e educação profissionalizante do ensino médio. Possibilidades a serem alcançadas: EdTech; transformação digital da educação pública;

- a rede de municípios com plataformas de gastos públicos setoriais para suporte financeiro das redes de conectividade de alto impacto e integração para governança tecnológica voltada à gestão local;
- uma rede de proteção e segurança pública. Possibilidades: proteção ao cidadão; proteção física, individual e social; proteção digital, coleta de dados e identidade digital;
- uma rede de proteção, análise e pesquisa ambiental nos mesmos moldes das demais; e
- redes de trabalho e produção local voltadas para o turismo e a agricultura, com interligação e criação de centros de inovação em turismo e agricultura interligados a universidades e centros de pesquisa, formação profissionalizante, produção e comércio locais (Silva, 2022, p. 46).

6 CONSIDERAÇÕES PARA UMA AGENDA DA TD NA PNDU

A implementação bem-sucedida da economia digital em nível municipal requer uma abordagem abrangente que englobe a reformulação administrativa, o desenvolvimento de infraestrutura digital e o investimento em habilidades digitais. Essas ações devem ser monitoradas e avaliadas regularmente para garantir o progresso e a adaptação às necessidades em constante evolução das cidades.

Além disso, as estratégias de economia digital devem ser integradas a uma visão ampla de desenvolvimento urbano sustentável, alinhadas aos princípios de acesso à internet para todos, letramento digital, transparência e participação pública. Dessa forma, os municípios podem aproveitar plenamente os benefícios da economia digital e promover um futuro mais inclusivo e próspero para seus cidadãos. Impacto na governança do planejamento urbano.

A TD não pode ser tratada como um projeto setorial, mas sim como um conjunto de projetos interligados que devem ser desenvolvidos de forma organizada e estratégica. A integração da tecnologia no desenvolvimento urbano requer uma abordagem holística que considere as demandas locais, promova o desenvolvimento regional e melhore as habilidades digitais. Com uma visão clara e colaborativa, é possível criar cidades mais inteligentes e inclusivas para as gerações presentes e futuras.

As capacidades das TICs aportam para a PNDU a possibilidade de integrar no espaço digital uma série de políticas com mais eficiência e eficácia no planejamento territorial integrado. Como apontado no tópico I, o aperfeiçoamento da governança entre atores privados, habitantes e agentes públicos por meio das TICs pode ser um primeiro vetor na elaboração da PNDU.

As potencialidades dos ganhos de escala nas políticas setoriais digitalmente articuladas podem ser instrumentalizadas pela PNDU para o incentivo ao consórcio, à difusão da assistência técnica e ao fortalecimento da governança interfederativa. Em outra linha, a TD, se bem incorporada pela PNDU, pode fomentar a inovação necessária para o incremento da oferta de moradia, soluções de transporte e mobilidade, enfrentamento dos efeitos das mudanças climáticas, e desenvolvimento econômico local sustentável, sendo o instrumento de articulação da transversalidade almejada no planejamento e na gestão urbanos com base no território.

REFERÊNCIAS

- AL NUAIMI, E. *et al.* Applications of big data to smart cities. **Journal of Internet Services and Applications**, v. 6, p. 1-15, 2015. Disponível em: <https://jisajournal.springeropen.com/articles/10.1186/s13174-015-0041-5>.
- CARAGLIU, A.; DEL BO, C.; NIJKAMP, P. Smart cities in Europe. **Journal of Urban Technology**, v. 18, n. 2, p. 65-82, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/10630732.2011.601117>. Acesso em: 15 set. 2023.
- CASTORIADIS, C. **A instituição imaginária da sociedade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- COSTA, M. A. *et al.* **Contextualização da política urbana no Brasil e reflexões iniciais para a construção da PNDU**. Rio de Janeiro: Ipea, ago. 2021. (Texto para Discussão, n. 2686). Disponível em: <http://brasilmetropolitano.ipea.gov.br/#biblioteca>. Acesso em: 15 set. 2023.
- DEREN, L.; WENBO, Y.; ZHENFENG, S. Smart city based on digital twins. **Comput. Urban Sci.**, v. 1, n. 4, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s43762-021-00005-y>.
- FERREIRA JR., C. H. C. **Instâncias participativas municipais de política urbana: mapeamento dos conselhos da cidade, transporte, habitação, meio ambiente e canais digitais de participação**. Brasília: Ipea, out. 2022. (Nota Técnica PNDU, n. 18). Documento preliminar. Disponível em: <http://brasilmetropolitano.ipea.gov.br/#biblioteca>. Acesso em: 15 set. 2023.
- FERREIRA JR., C. H. C.; LUBAMBO, C. V. **Assessoria técnica aos municípios no âmbito da PNDU: potencial de formação de uma rede de assessoria com instituições de ensino superior – versão preliminar sujeita a modificações, ajustes e revisões**. Brasília: Ipea, 2022. (Nota Técnica PNDU, n. 15). Disponível em: <http://brasilmetropolitano.ipea.gov.br/#biblioteca>. Acesso em: 15 set. 2023.

FERREIRA JR., C. H. C. *et al.* **Consórcios públicos municipais e o debate relativo à Agenda Urbana no Brasil**. Brasília: Ipea, out. 2022. (Nota Técnica PNDU, n. 16). Documento preliminar. Disponível em: <http://brasilmetropolitano.ipea.gov.br/#biblioteca>. Acesso em: 15 set. 2023.

FIGUEIREDO, G. M. P. de. Cidades inteligentes no contexto brasileiro: a importância de uma reflexão crítica. *In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO*, 4., 2016, Porto Alegre, Rio Grande do Sul. **Anais...** 2016.

FRONTINI, M. A.; LAURINDO, F. J. B. Digital convergence in mobile telecom: a trajectory for competitive and innovative operations. *In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON INDUSTRIAL ENGINEERING AND OPERATIONS MANAGEMENT*, 14., 2008, Rio de Janeiro. **Anais...** 2008. Disponível em: https://abepro.org.br/biblioteca/enegep2008_ti_st_076_536_12078.pdf. Acesso em: 15 set. 2023.

GANDHI, D. *et al.* Julia e Flux: modernizando o aprendizado de máquina. **Computação Brasil**, v. 39, n. 1, p. 41-45, 2019. Disponível em: https://www.sbc.org.br/images/flippingbook/computacaobrasil/computa_39/pdf/CompBrasil_39_180.pdf. Acesso em: 15 set. 2023.

HARVEY, D. **Os limites do capital**. São Paulo: Boitempo, 2013.

INAZAWA, P. *et al.* Projeto Victor. **Computação Brasil**, v. 39, n. 1, p. 19-24, 2019. Disponível em: https://www.sbc.org.br/images/flippingbook/computacaobrasil/computa_39/pdf/CompBrasil_39_180.pdf. Acesso em: 15 set. 2023.

LONGLEY, P. A. *et al.* (Ed.). **Geographical information systems: principles and technical issues**. 2. ed. Nova York; Toronto: John Wiley & Sons, 2018. v. 1. Disponível em: https://www.geos.ed.ac.uk/~gisteac/gis_book_abridged/files/00_fm.pdf. Acesso em: 15 set. 2023.

LOPES, R. S. A convergência digital e os desatinos do sistema mundo capitalista. *In: CARVALHO, J. M. de; MAGNONI, A. F.; PASSOS, M. Y. (Org.). Economia política da comunicação: digitalização e sociedade*. 1. ed. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2013. v. 1, p. 42-50.

MAGNONI, A. F.; CARVALHO, J. M. de; PASSOS, M. Y. Digitalização e sociedade. *In: CARVALHO, J. M. de; MAGNONI, A. F.; PASSOS, M. Y. (Org.). Economia política da comunicação: digitalização e sociedade*. 1. ed. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2013. v. 1, p. 7-15.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. *In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 121-192.

MEEROW, S.; NEWELL, J. P.; STULTS, M. Defining urban resilience: a review. **Landscape and Urban Planning**, v. 147, p. 38-49, 2016. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0169204615002418>. Acesso em: 15 set. 2023.

MOORE, G. A. Cramming more componentes onto integrated circuits. **Electronics**, v. 38, n. 8, p. 114-117, abr. 1965.

MORI, C. K. Políticas públicas para inclusão digital no Brasil: aspectos institucionais e efetividade em iniciativas federais de disseminação de telecentros no período 2000- 2010. **SER Social**, v. 13, n. 29, p. 238-240, 2012. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/12675. Acesso em: 15 set. 2023.

MOROZOV, E.; BRIA, F. **A cidade inteligente**: tecnologias urbanas e democracia. São Paulo: Ubu Editora, 2019.

NIC.BR – NÚCLEO DE INFORMAÇÃO E COORDENAÇÃO DO PONTO BR. **Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação no setor público brasileiro**: TIC governo eletrônico 2019. São Paulo: CGI.br, 2020. Disponível em: https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20200707094309/tic_governo_eletronico_2019_livro_eletronico.pdf. Acesso em: 15 set. 2023.

ØLNES, S.; UBACHT, J.; JANSSEN, M. Blockchain in government: benefits and implications of distributed ledger technology for information sharing. **Government Information Quarterly**, v. 34, n. 3, p. 355-364, 2017. Disponível em: https://pure.tudelft.nl/ws/portalfiles/portal/38933959/03_Governing_Blockchain_transforming_government_without_layout.pdf.

RIBEIRO, L. C. de Q.; RODRIGUES, J. M. Sindemia, metrópoles e crise urbana. **Observatório das Metrópoles**, Rio de Janeiro, 10 fev. 2022. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/sindemia-metropoles-e-crise-urbana/>. Acesso em: 15 set. 2023.

RIFKIN, J. **A terceira revolução industrial**: como o poder lateral está transformando a energia, a economia e o mundo. São Paulo: M.Books, 2012.

ROLAND, C. The complete and modern guide to technology convergence. **AT&T Developer Program**, 8 fev. 2022. Disponível em: <https://developer.att.com/blog/technology-convergence>. Acesso em: 15 set. 2023.

SILVA, R. H. A. da. **Discussão para transformação digital**. Brasília: Ipea, 2022. (Nota Técnica PNDU, n. 9). Disponível em: <http://brasilmetropolitano.ipea.gov.br/#biblioteca>.

VANOLO, A. Smartmentality: the smart city as disciplinary strategy. **Urban Studies**, v. 51, n. 5, p. 883-898, 2014.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

INNES, J. E.; BOOHER, D. E. **Planning with complexity**: an introduction to collaborative rationality for public policy. Londres: Routledge, 2016.

CONSIDERAÇÕES SOBRE O PAPEL DO ESPAÇO NA ESTRATIFICAÇÃO SOCIAL DAS SOCIEDADES CONTEMPORÂNEAS

Marden Campos¹

1 INTRODUÇÃO

A ideia de equidade social tem sido elevada a uma posição proeminente entre os valores que norteiam a elaboração de políticas sociais em diversos países. No caso brasileiro, a implementação de agendas igualitárias encontra grandes desafios, em decorrência do processo histórico que culminou em uma das estruturas socioespaciais mais desiguais do planeta. No caso das cidades, esse processo gerou um contexto urbano altamente fragmentado, desigual e segregado, tanto internamente às cidades como entre elas.

Dentro desse contexto, coloca-se um desafio para a elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), no intuito de produzir cidades inclusivas e solidárias que promovam a equidade social de forma sustentável ou duradoura. Para isso, a incorporação dos princípios de *direito à cidade* e da *função social da cidade* são imprescindíveis, para que se enfrente a persistente iniquidade socioespacial experimentada pelos cidadãos do país.

Este ensaio discute a forma como elementos espaciais interferem nos sistemas de estratificação, determinantes dos padrões de equidade social observados nas sociedades contemporâneas. Isso é feito a partir da exposição dos mecanismos através dos quais o espaço afeta a distribuição de recursos entre os habitantes das cidades. Os argumentos utilizados foram extraídos de abordagens analíticas elaboradas por autores pertencentes a diferentes correntes teóricas dedicadas ao estudo da relação entre território e iniquidade social.

Essas abordagens foram divididas em três eixos analíticos principais, conforme a seguir descrito.

- 1) O primeiro eixo demonstra elementos através dos quais a forma espacial atua como elemento de conservação da história de cada sociedade, cristalizando os processos sociais e suas características em termos de distribuição de recursos e ativos entre os habitantes dos ambientes urbanos.

1. Professor adjunto da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). E-mail: mardencampos@gmail.com.

- 2) No segundo eixo, mostramos como a inserção dos indivíduos em um espaço social segregado e estigmatizado influencia suas trajetórias de vida em termos simbólicos e valorativos, assim como aqueles ligados à formação de capital social individual. Destacam-se estudos que salientam o impacto da vizinhança sobre o “desempenho” no ambiente escolar e mercado de trabalho, por exemplo, assim como na construção de universos simbólico-valorativos norteadores dos comportamentos individuais.
- 3) No terceiro eixo, evidenciamos a forma como o espaço afeta diretamente a conservação da distribuição e a concentração da riqueza entre as gerações. Por isso, o eixo foi denominado de “dimensão material” do espaço e engloba os processos que possibilitam que determinados indivíduos tenham – ou não – acesso a ativos territoriais ao longo do tempo. O acesso à terra urbana e à moradia satisfatória são os exemplos emblemáticos dessa dimensão, sendo importantes preditores da distribuição desigual entre níveis de segurança quanto a moradia (valores de uso) e patrimônio financeiro (valores de troca) entre os habitantes das cidades.

Antes de entrarmos na discussão dos eixos conceituais explicitados, faremos, na próxima seção, uma incursão por dados quantitativos que exemplificam o elevado grau de desigualdade socioespacial presente nas concentrações urbanas do Brasil.

2 A DESIGUALDADE SOCIOESPACIAL NAS AGLOMERAÇÕES URBANAS DO BRASIL

Qualquer que seja a perspectiva adotada para analisar a iniquidade social, o Brasil inevitavelmente aparecerá como um dos países mais desiguais do mundo. Fruto de um processo histórico perverso, nosso tecido urbano apresenta uma estrutura fragmentada e excludente, que acompanhou o rápido processo de urbanização da população observado durante o século XX.

Conforme relatam Fernandes, Salata e Carvalhaes (2017), o crescimento das cidades brasileiras ocorreu sem que o emprego industrial tomasse grande proporção na estrutura ocupacional. Isso fez com que a população recém-chegada às cidades, empurrada pelo êxodo rural, tivesse como alicerce a inserção no setor de serviços, em grande parte em atividades informais e com baixos rendimentos. Nesse processo, parte da população inseriu-se de forma periférica tanto na estrutura ocupacional quando no território das cidades, habitando as zonas periféricas ou as regiões com sérias deficiências de estrutura urbana.

Embora as condições de moradia nas cidades brasileiras tenham melhorado nas últimas décadas, pouca mobilidade social foi observada entre as classes mais desfavorecidas e os estratos superiores da pirâmide social (Ribeiro e Koslinski, 2009). Estudos têm observado uma manutenção da condição social dos indivíduos

comparativamente à de seus pais, indicando uma persistência da iniquidade social ao longo das gerações (Ramos e Reis, 1995).

Apresentamos a seguir evidências de como a estrutura socioespacial das cidades brasileiras se apresentava fragmentada ao final da primeira década do século XXI. Isso será feito com base em informações extraídas do estudo *Tipologia Intraurbana: espaços de diferenciação socioeconômica nas concentrações urbanas do Brasil*, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2017).

Neste estudo, foram analisadas as 63 maiores concentrações urbanas do país, além das capitais estaduais Palmas-TO e Boa Vista-RR, abrangendo um total de 435 municípios. Foi feita a comparação das diferenças intraurbanas das condições de vida dos habitantes dessas cidades, em termos de saneamento, composição domiciliar, bens de consumo, renda e escolaridade dos moradores.

Operacionalmente, foi criada uma tipologia dos espaços internos das concentrações urbanas a partir das seguintes variáveis, extraídas do Censo Demográfico do IBGE, referente a 2010:

- percentual de pessoas cujo domicílio possui rede geral de esgoto ou pluvial, ou fossa séptica;
- percentual de pessoas cujo domicílio possui água distribuída por rede geral de abastecimento;
- percentual de pessoas cujo domicílio possui coleta de lixo diretamente por serviço de limpeza ou em caçamba de serviço de limpeza;
- existência de computador com acesso à internet;
- existência de máquina de lavar;
- percentual de pessoas em domicílios com densidade de até dois moradores por dormitório;
- mediana do rendimento domiciliar *per capita*;
- razão de dependência de menores de 15 anos;
- percentual de pessoas sem instrução ou com fundamental incompleto e 18 anos ou mais de idade;
- percentual de pessoas com nível de escolaridade;
- percentual de pessoas em domicílios com existência de máquina de lavar;
- percentual de pessoas em domicílios com existência de computador com acesso à internet; e
- percentual de pessoas em domicílios com alvenaria predominante nas paredes externas.

Cada uma das concentrações urbanas foi segmentada em onze tipos homogêneos, com vistas a retratar a diferenciação socioespacial nas condições de vida dos seus habitantes. Isso foi feito a partir do valor mediano encontrado para cada variável do Censo Demográfico 2010 selecionada para o estudo. Os resultados estão apresentados na tabela 1.

O IBGE considerou como áreas com boas condições de vida aquelas representadas pelos tipos A, B, C e D, sendo que as áreas A e B podem ser consideradas áreas ricas. As médias condições de vida estão representadas pelos tipos E e F; as baixas, por G e H; as baixíssimas, por I e J; e as condições precárias, pelos que vivem nas áreas de tipo K.

TABELA 1

Tipos intraurbanos e mediana dos indicadores selecionados para concentrações urbanas do Brasil (2010)

Tipo	Mediana do percentual de pessoas em domicílios com							Mediana da Percentual de pessoas com nível médio ou superior (%)	Mediana da razão de dependência de menores de 15 anos (crianças / 100 adultos)	Mediana do rendimento domiciliar per capita (R\$)
	Coleta de lixo diretamente por serviço de limpeza ou em câmbio de serviço de limpeza (%)	Água distribuída por rede geral de abastecimento (%)	Rede geral de esgoto ou fossa séptica (%)	Densidade de até dois moradores por dormitório (%)	Alvenaria predominante nas paredes externas (%)	Existência de computador com acesso à Internet (%)	Existência de máquina de lavar (%)			
A	100,00	99,80	99,70	95,30	98,70	89,60	95,40	85,80	17	3 250,00
B	100,00	99,60	99,50	94,50	98,40	86,00	93,30	83,90	18	2 500,00
C	100,00	99,80	99,10	92,70	97,00	81,60	92,40	77,80	19	1 750,00
D	99,90	99,50	98,10	84,40	94,20	65,50	85,30	62,10	24	870,00
E	99,80	99,30	94,00	72,30	87,40	44,90	73,70	43,20	31	510,00
F	98,90	96,80	73,50	69,60	87,40	35,30	44,00	51,30	31	440,00
	98,10	51,80	65,80	71,90	84,50	43,00	61,80	55,90	31	555,00
G	99,40	98,50	87,70	58,40	78,30	31,70	64,00	30,90	38	400,00
	98,10	96,90	70,40	68,30	87,10	24,10	30,70	37,70	35	325,00
H	95,60	89,90	52,50	64,10	78,40	21,00	36,70	30,50	40	340,00
	96,60	46,10	60,70	65,80	78,90	23,40	50,60	32,00	37	380,00
I	81,00	73,80	60,50	58,10	75,70	22,80	50,70	29,40	38	333,00
	98,20	85,00	44,50	47,30	42,20	17,80	36,70	38,80	49	320,00
J	80,50	66,00	52,80	55,00	70,10	14,20	22,60	49,00	42	267,00
	96,70	43,70	40,90	44,10	54,70	11,10	34,30	33,90	50	255,00
K	75,50	62,00	32,70	66,40	77,70	10,50	16,10	21,90	43	255,00
	70,10	59,10	31,90	49,10	50,10	5,20	12,60	33,00	47	217,00

Fonte: IBGE (2017).

Obs.: Ilustração cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Como se pode observar, as variáveis selecionadas estão altamente correlacionadas entre si, indicando que grupos específicos de indivíduos possuem características semelhantes no conjunto das dimensões consideradas.

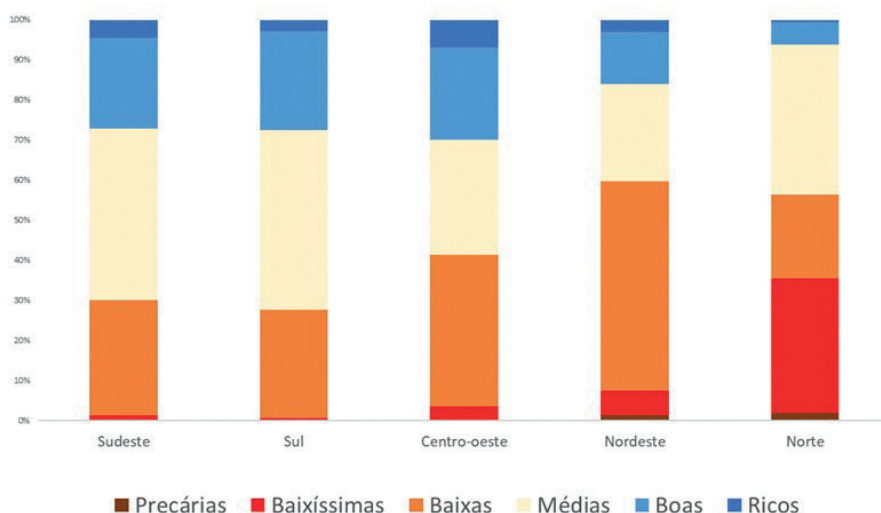
Os resultados da análise (dados não tabulados) mostram que 96,5 milhões de pessoas (praticamente metade da população brasileira) residiam nessas concentrações urbanas em 2010. Nas áreas com boas condições de vida, habitavam 23,9% da população das concentrações urbanas, sendo que, nas áreas ricas, residiam 3,8 milhões de pessoas, ou 4% da população das concentrações. Nas áreas médias, habitavam 37,9% da população. Nas de baixas condições, 33,4%. Nas de baixíssimas condições, residiam 4,3% do total, restando apenas 0,4% da população nas áreas com condições precárias.

Somando aqueles que viviam em áreas com condições baixíssimas ou precárias, teríamos 4,7% da população ou 4,5 milhões de pessoas. A grande maioria (91,2%) estaria em condições intermediárias entre as áreas positivamente ou negativamente extremas, sendo que as maiores concentrações estariam nas áreas intermediárias E e G, com 30,9% e 20,6% da população, respectivamente.

Há diferenças marcantes quando consideramos a região geográfica de localização das concentrações urbanas (gráfico 1).

GRÁFICO 1

População por condição da área de residência, segundo região geográfica: concentrações urbanas do Brasil (2010)
(Em %)



Fonte: IBGE (2017).

Obs.: Ilustração cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

As condições precárias aparecem exclusivamente nas regiões Norte e Nordeste, sendo que 70,5% dessa população vive no Nordeste. Já a população que vive em condições baixíssimas é predominante no Norte (45% da população com essas condições), seguido do Nordeste (28,9% dessa população). No Sudeste, residem 18% da população com condições baixíssimas de vida, restando 6,4% no Centro-Oeste e apenas 1,6% na região Sul.

No lado mais favorecido da hierarquia socioespacial, vemos que, na região Sudeste – onde vivem 54% da população total das concentrações urbanas –, residem 61,5% dos ricos e 61% dos que vivem em condições boas. No Centro-Oeste, que abriga 7,6% da população, vivem 13,4% dos ricos, principalmente pela influência

de Brasília, que abriga o maior percentual de população rica entre todas as áreas do estudo. A região Nordeste abriga 15,4% dos ricos e 13,2% dos que vivem em boas condições, embora nela residam 20,2% da população das concentrações urbanas do país.

A análise por região mostra que as regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste abrigam as maiores participações de população em boas condições. O Sul e o Sudeste apresentam percentuais praticamente nulos de população nas piores condições (baixíssimas e precárias) e os menores percentuais de população em baixas condições. O Centro-Oeste é relativamente mais “equilibrado” em termos de distribuição numérica entre os tipos criados, enquanto o Nordeste e o Norte apresentam as piores condições de vida nas concentrações urbanas. No Nordeste, há os maiores percentuais de população com condição baixa de vida, enquanto o Norte se destaca por elevado percentual de população em condições baixíssimas.

Em termos mais específicos, vemos que oito concentrações urbanas têm mais de um terço da população vivendo em áreas mais favorecidas (tabela 1). Cinco dessas áreas localizam-se no Sudeste, duas, no Sul e apenas uma (Palmas), no Norte. Trinta e uma concentrações não possuem populações em áreas pobres, sendo que apenas três delas estavam fora das regiões Sul ou Sudeste (Natal, Feira de Santana e Palmas).

Havia quinze concentrações com mais de 80% da população nos tipos médios, estando seis no Nordeste, cinco no Sudeste e quatro no Sul.

Entre as mais desfavorecidas, quatro concentrações urbanas não tinham nenhuma população vivendo em áreas ricas, estando três delas no Norte (Porto Velho, Rio Branco e Macapá) e uma no Nordeste (Juazeiro do Norte). Nove concentrações tinham mais de 20% da população em áreas pobres, sendo seis delas no Norte, duas no Nordeste e apenas uma no Sudeste (Campos dos Goytacazes).

Por fim, entre as regiões mais desiguais, com altos percentuais de população tanto em áreas ricas como pobres, havia quatro no Nordeste, duas no Norte e uma no Sudeste.

Feita essa introdução, passamos à discussão dos mecanismos através dos quais o espaço atua na perpetuação ou superação da estratificação social nas sociedades contemporâneas, destacando os aspectos territoriais dos regimes de estratificação social na perspectiva de alguns estudiosos do tema.

3 OS SISTEMAS DE ESTRATIFICAÇÃO SOCIAL CONTEMPORÂNEOS

Antes de passar à discussão dos eixos analíticos propriamente ditos, é preciso destacar os pontos principais que estruturam os sistemas de estratificação presentes nas sociedades modernas.

Os estudos sobre os sistemas de estratificação social buscam desvendar a forma como a desigualdade se estrutura no interior de cada sociedade, tendo como foco a análise do volume total (nível) de desigualdade entre os indivíduos, assim como os mecanismos pelos quais ela opera. Nesses estudos, a desigualdade é vista como um fenômeno multidimensional, na medida em que vários fatores atuam concomitantemente na estratificação social da população. Há, contudo, dificuldade de se encontrarem formas razoáveis de se estimar a desigualdade total existente em uma população que englobem todas as duas dimensões, o que acaba levando os estudiosos a se concentrarem em apenas algumas delas.

Neste estudo, trataremos do espectro territorial dos sistemas de desigualdade vigentes nas sociedades modernas, segundo a visão de destacados autores que estudam o tema. Isso não implica nossa adesão a uma perspectiva que coloque o território como elemento preponderante sobre as demais dimensões, mas sim um “desconforto” gerado pela persistente negligência do papel do elemento espacial na conservação da estrutura social das sociedades atuais.

Antes de aprofundarmos no tema, é preciso destacar a forma como diferentes estudiosos tratam analiticamente as dimensões da estratificação social das populações. Isso será feito a partir de elementos presentes no estudo de David Grusky e Manwai Ku, apresentado na obra *Social stratification: class, race and gender in sociological perspective* (Grusky e Ku, 1994), texto referencial nesse campo temático.

Segundo os autores, cada dimensão representa um ou mais atributos (*ativos*) que segmentam os indivíduos pertencentes a determinado grupo social. Dependendo do sistema de estratificação, esses ativos estarão dispersos ou concentrados entre os indivíduos de uma população. Enquanto certos atributos estão distribuídos de forma relativamente equânime, outros se apresentam de forma extremamente concentrada. Isso faz com que alguns deles tenham maior *poder de segmentação* do que outros. O controle por parte de grupos sociais específicos daqueles ativos com capacidade de manter os indivíduos em níveis elevados da hierarquia social forma as elites de cada regime social.

Os sistemas de estratificação estão estruturados segundo três mecanismos estruturantes: rigidez, atribuição e cristalização (Grusky e Ku, 2014).

A luta por manter a posse e controlar esses ativos confere rigidez temporal ao sistema de estratificação, sendo que o espaço tem papel preponderante nesse processo. Nos casos em que há elevada rigidez da estrutura social, a posição atual dos indivíduos pode ser predita com base no estado anterior de suas características ou nas características de seus pais. Por outro lado, mecanismos que favorecem a mobilidade social quebram o processo de rigidez, permitindo aos indivíduos moverem-se na escala social.

Outro importante mecanismo que atua nos sistemas de estratificação é o chamado processo de atribuição. Ele opera na medida em que condições presentes no nascimento dos indivíduos – como sexo, raça ou cor, por exemplo – são determinantes da sua inserção na hierarquia social ao longo da vida, em detrimento de ativos que são adquiridos à medida que envelhecem. Aspectos decorrentes da atribuição têm sido vistos como discriminatórios e indesejáveis em diversas sociedades.

Por fim, o processo de cristalização indica a correlação entre os diversos tipos de ativos que estratificam a sociedade – ou seja, entre as diferentes dimensões do sistema de desigualdade. A estratificação encontra-se cristalizada quando um número considerável de ativos valorizados em cada sociedade se concentra em um pequeno grupo de indivíduos.

Os atributos relacionados aos locais que os indivíduos vivem e por onde circulam podem ter papel preponderante, tanto na perpetuação da desigualdade ao longo do tempo (rigidez) como enquanto atributo diferenciador na origem, e mesmo como indicador da cristalização dos atributos que estratificam os indivíduos. São mecanismos complexos e que precisam ser discutidos com maior atenção. Na próxima seção, será feita uma apresentação da forma como o espaço tem sido incorporado na análise dos sistemas de estratificação social.

É consenso entre os estudiosos de que há forte conexão entre o modo como os indivíduos são estratificados em termos de hierarquia de grupos sociais e a forma como seus espaços de vida estão localizados no território. Nesse sentido, os espaços físico e social refletem-se e afetam-se mutuamente, levando autores como Bourdieu a afirmar que “o lugar e o local ocupados por um agente no espaço físico apropriado constituem excelentes indicadores de sua posição no espaço social” (Bourdieu, 2013, p. 134). São pouco conhecidos, entretanto, os mecanismos através dos quais esse fenômeno ocorre.

Segundo Harvey (1973), a dificuldade de entender a articulação entre as esferas sociais e espaciais decorre, em grande parte, dos cortes epistemológicos existentes entre os campos disciplinares que estudam cada uma delas. Um exemplo claro são as diferenças no conceito de “posição” entre os que estudam separadamente a localização dos indivíduos no espaço físico ou social. Enquanto, na dimensão física, “posição” é uma categoria excludente (dois indivíduos nunca ocupam uma a mesma posição simultaneamente), no espaço social isso é perfeitamente possível: ao menos teoricamente, um número ilimitado de indivíduos pode ocupar a mesma posição social. Segundo Harvey, isso parte da diferença entre a “imaginação sociológica” (atribuída aos que buscam entender a inserção do indivíduo nos processos históricos) e a “imaginação geográfica”, utilizada pelos que visam reconhecer o papel do espaço ou território nas biografias individuais (Harvey, 1973). Como, segundo o autor, essa diferença é algo artificial, a tentativa de articular os dois arcaibouços decorreria mais de um problema epistemológico do que de uma questão ontológica, referente à realidade-em-si.

Segundo Harvey, “o único arcabouço conceitual adequado para compreender a cidade é aquele que engloba e se apoia sobre as imaginações geográfica e socio-lógica” (Harvey, 1973, p. 27). Isso evitaria cair, por exemplo, na simplificação do determinismo espacial, que indicaria a forma espacial como determinante único ou principal de processo social por ela abrigado.

A utilização de uma perspectiva relacional nas abordagens científicas que lidam com o tratamento da relação entre espaço físico e social seria um primeiro passo para romper a barreira disciplinar no tratamento da questão. Embora o conceito de posição possa ter diferenças entre as disciplinas, por exemplo, a “posição relativa” de um indivíduo frente aos demais (distância e proximidade) é perfeitamente aplicável e possui significado semelhante tanto na dimensão social quanto na geográfica ou espacial. A vantagem de se utilizar uma abordagem relacional decorre não apenas de seu potencial analítico, mas, acima de tudo, de uma aproximação com o fenômeno estudado em si mesmo, onde os aspectos sociais e territoriais (a história e a geografia) se apresentam como esferas da mesma realidade, ou “faces da mesma moeda”.

Nesse sentido, é preciso entender como o comportamento social acompanha a forma espacial que as cidades assumem, ao mesmo tempo que é preciso reconhecer que, uma vez que uma forma espacial é criada, ela tende a institucionalizar-se e, em alguma medida, determinar o desenvolvimento futuro do processo social.

4 O PAPEL DO ESPAÇO NA CONSERVAÇÃO DO SISTEMA SOCIAL

A partir deste ponto, nos dedicaremos à explicitação dos eixos analíticos selecionados para destacar o papel da forma espacial na estratificação dos sistemas sociais.

Uma qualidade espacial com influência destacada na dinâmica dos processos sociais é o fato de existir uma inércia ou perpetuação da forma espacial durante o tempo. Essa característica é representada pela inflexibilidade locacional de moradias e empreendimentos, assim como das estruturas viárias, o que leva a haver uma elevada resistência da forma espacial a mudanças conjunturais ou pressões para transformação de um sistema social. Uma vez alocados no espaço, os indivíduos e atividades são particularmente difíceis de serem realocados. Ainda que, no longo prazo, o espaço tenda a se adaptar às transformações sociais, a fixidez das estruturas físicas levará sempre a um “atraso na resposta” (*time lag*) que pode perdurar por anos ou décadas.

Segundo Harvey (1973), esse fato levaria a um desequilíbrio entre a forma espacial e a estrutura social. No caso das cidades, a inércia espacial ainda geraria novas desigualdades, dado que diferentes partes da cidade teriam diferentes velocidades e capacidades de adaptação a mudanças. Ao mesmo tempo, os indivíduos também possuiriam capacidades diferentes para se mover ou permanecer nos locais de residência ou trabalho e se adaptar às novas dinâmicas espaciais, gerando uma dupla fricção da dinâmica entre espaço e sociedade.

Isso faz com que as formas espaciais contribuam para a sedimentação dos momentos da história social e de sua extensão ao longo do tempo. A forma espacial estabiliza a materialidade da existência. Isso está explícito tanto no nível individual, na busca das famílias pela segurança da habitação, quanto em iniciativas coletivas ou estatais de conservação da infraestrutura de transporte e dos equipamentos urbanos. Tudo isso faz com que o espaço acabe sendo um dos principais elementos perpetuadores (conservadores) no processo de reprodução social. Isso leva Bourdieu (2013) a afirmar que o espaço cristaliza a história social, levando a um efeito de naturalização, acarretado pela inscrição durável das realidades sociais no mundo físico. Conforme explicita, o espaço social se encontra inscrito na objetividade das estruturas espaciais, sendo que o espaço habitado funciona como uma espécie de “metáfora do espaço social” (Bourdieu, 2013).

É o que nos ensina Milton Santos, quando afirma que o espaço é a acumulação desigual dos tempos. Conforme relata:

O passado passou, e só o presente é real, mas a atualidade do espaço tem isto de singular: ela é formada de momentos que foram, *estando agora cristalizados como objetos geográficos atuais* (...). Por isso, o momento passado está morto como tempo, não porém como espaço; o momento passado já não é, nem voltará a ser, mas sua objetivação não equivale totalmente ao passado, uma vez que está sempre aqui e *participa da vida atual como forma indispensável à realização social* (Santos, 2007, p. 14, grifo nosso).

A fixidez espacial de que estamos tratando atua não apenas estabilizando as totalidades sociais ao longo do tempo, como também contribuindo para o congelamento de suas divisões internas. Isso ocorre tanto pela transmissão – ou não – de recursos entre as gerações quanto pela dinâmica de atração e repulsão observadas nas lutas pelos privilégios da localização.

Essas lutas caracterizam o espaço das cidades como um campo de disputa e lutas por acesso e exclusão. Conforme destacado por Bourdieu (2013), isso ocorre tanto pelos privilégios de acesso de localização como pela atribuição de *status* e poder de diferenciação entre os indivíduos. Nesse processo, a localização acaba sendo importante fonte de acúmulo de capital social via estabelecimento de redes de contato e filiação. É o papel dos efeitos de vizinhança, observados em dinâmicas que acontecem em espaços seletos, no que Bourdieu chama de “efeitos de clube”. No outro polo da escala socioespacial, onde a ocupação se dá por desposseção, a localização atua com estigmatização, através de “efeito de gueto”. Segundo o autor:

Além do efeito de estigmatização, o ajuntamento, em um mesmo lugar, de uma população homogênea na desposseção tem também por efeito redobrar a desposseção, notadamente em termos de cultura e de prática cultural, assim como, inversamente, ele reforça a prática cultural dos mais abastados (Bourdieu, 2013, p. 140).

Esse aspecto caracteriza o tema da próxima seção, dedicada à influência da vizinhança nas trajetórias de vida dos habitantes de cada porção espacial.

5 SEGREGAÇÃO ESPACIAL E A DINÂMICA DO CAPITAL SOCIAL

O segundo eixo de análise trata da relação entre segregação espacial e dos elementos que dão dinamismo ao processo de formação do capital social ao longo da vida, entendido como as redes de contato e relações sociais que os indivíduos constroem no decorrer da vida.

Conforme Sabatini e Sierralta (2006), a segregação residencial consiste em uma relação espacial de separação ou proximidade territorial entre pessoas ou famílias que pertencem ao mesmo grupo social. Tecnicamente falando, consiste na formação de áreas menores homogêneas e espacialmente concentradas inseridas num todo territorial maior, de configuração heterogênea.

Embora, segundo os autores, não haja necessariamente uma relação direta entre desigualdade social e segregação espacial, as racionalidades produzidas pelo mercado imobiliário acabam levando a uma elevada correlação entre essas dimensões. Isso ocorre porque o mercado cria áreas de prestígio – e, concomitantemente, de desprestígio –, ao induzir a valorização de setores da cidade no processo de construção e comercialização de imóveis. Essa dinâmica, ancorada em processos especulativos de fixação do preço da terra – e dos imóveis –, leva indivíduos de poder aquisitivo semelhante a viverem próximos, ao mesmo tempo que os afastam de outros grupos. Nesse aspecto, a dimensão econômica (renda e patrimônio) atua como aglutinador no espaço de indivíduos com características semelhantes.

Com o passar do tempo, o mercado imobiliário amplia a segmentação das cidades via sistema de preços. Outras características individuais, altamente cristalizadas em torno da renda, tendem então a aglomerarem-se no território, criando áreas com níveis semelhantes em termos de escolaridade, hábitos de consumo e lazer, cor, raça e pertencimento étnico, entre outros aspectos. Isso leva a formações socioespaciais do tipo da que encontramos no Brasil atual, conforme apresentado na tabela 1 deste capítulo.

O estudo da segregação espacial nas cidades brasileiras tem como marco o trabalho de Teresa Caldeira (1997). A autora apresenta as formas pelas quais a segregação social se inscreve historicamente no espaço das cidades, destacando o caso da cidade de São Paulo. Segundo a autora, a segregação na cidade sempre existiu, embora no passado os diferentes grupos sociais vivessem próximos uns dos outros. Contudo, entre as décadas de 1940 e 1980, a divisão entre centro e periferia organizou o espaço da cidade, momento em que grandes distâncias separaram espacialmente os grupos sociais. Recentemente, uma combinação de processos transformou o padrão de distribuição de grupos sociais e atividades econômicas no

espaço da cidade, reduzindo novamente as distâncias físicas entre ricos e pobres, ao mesmo tempo que novos mecanismos foram criados para separá-los, muitos deles ancorados no medo da violência e criminalidade. É o caso da expansão de condomínios murados, seguranças particulares, sistemas de vigilância e fechamentos de ruas com cancelas e guaritas.

A segregação espacial traz consequências maléficas para os moradores da cidade como um todo, especialmente para aqueles que vivem nas áreas de menor hierarquia espacial (menos valorizadas). Além disso, o efeito da concentração espacial da pobreza na trajetória de vida das pessoas é distinto do efeito da experiência individual da pobreza. Nesse sentido, a segregação espacial insere uma nova camada (dimensão) no processo de estratificação social.

Um aspecto bastante destacado pelos estudiosos do tema é o processo da difusão de comportamentos entre indivíduos que vivem em cada porção do território, que funciona, segundo eles, através do chamado “efeito de pares”, levando a uma segregação de ordem comportamental, que marca os indivíduos ao longo de toda a vida. Com isso, espaços de vida de uma mesma cidade tornam-se radicalmente distintos entre si, assim como as experiências de seus moradores, dado que expõem os indivíduos a universos valorativos e comportamentais segmentados. Isso é especialmente forte no caso das crianças e jovens. Além disso, os caminhos informais de informação fecham-se em redes espacialmente delimitadas, caminhos esses eficazes para inserção no mercado de trabalho e mesmo no “mercado matrimonial”, por exemplo. Essas esferas estruturam significativamente o modo de vida dos indivíduos e possuem importante papel em suas trajetórias de vida.

Ademais, esses espaços se tornam estigmatizados, e seus moradores acabam carregando esses estigmas, marcando a forma como são vistos por outros moradores da cidade. Um exemplo notório é a postura das operações policiais nas diferentes regiões (zonas) das cidades brasileiras e o tratamento diferenciado dado a moradores dessas áreas.

Segundo Harvey:

o espaço construído é parte de um intrincado processo de sinalização que direciona e confere significado para a experiência urbana e o cotidiano citadino. Os sinais e os símbolos que nos envolvem nos ambientes urbanos exercem poderosa influência, particularmente entre os jovens. Eles moldam as sensibilidades, criam necessidades e desejos e situam nossas aspirações em relação a um ambiente geográfico que é, em grande parte, fabricado (Harvey, 1973, p. 310, tradução nossa).

Estudos empírico atestam a importância de fatores espaciais para a compreensão das desigualdades nos resultados escolares, destacando a influência do território na qualidade do ensino ofertado pelas escolas (Ribeiro e Kaztman, 2008; Ribeiro e Koslinski, 2009; Kolinski e Alves, 2012).

Impulsionados pelas pesquisas de Wilson (1987), na obra seminal intitulada *The Truly Disadvantaged: the inner city, the underclass, and public policy*, alguns estudos passaram a relacionar realizações socioeconômicas ou processos culturais à composição social dos espaços urbanos. Esses estudos buscam compreender de que maneira a localização da moradia influencia a formação de redes de interação entre os indivíduos e qual a influência dessas redes no desempenho escolar. É nesse contexto que expressões como “efeito de lugar” (Bourdieu, 1997), “segregação” (Maurin, 2004) e “vizinhança” (Maloutas, 2011) passam a ser utilizadas para designar a influência das características sociais da vizinhança sobre as condições de vida e a mobilidade social dos indivíduos (Érnica e Batista, 2012).

No caso dos Estados Unidos, por exemplo, Wilson (1994) estuda os efeitos da vizinhança entre desempregados norte-americanos. Segundo o autor, os espaços que concentram elevados níveis de desemprego entre os moradores são espaços “indisciplinados”. Para Wilson, o emprego ordena o cotidiano e confere *status* de valor à disciplina, ao expor os habitantes dos locais a comportamentos ordenados e disciplinados de outros moradores. Jovens que crescem em uma vizinhança onde o padrão de comportamento do trabalhador formal é a tônica observada tendem a desenvolver, segundo o autor, hábitos disciplinares estáveis, reflexo do comportamento que observam no entorno em que vivem.

No mesmo sentido, outro estudo importante sobre o efeito da segregação das cidades norte-americanas no comportamento dos moradores foi realizado por Massey e Denton (1994), indicando que o processo de segregação tende a concentrar aspectos negativos em espaços delimitados da cidade. Nesses espaços, há uma normalização – em duplo sentido – dos comportamentos desfavoráveis, como o mau desempenho escolar, o desleixo com a pronúncia, a deterioração física e a violência. Isso ocorre devido à exposição prolongada a esses fatores, conferindo a eles um caráter de normalidade. Isso reduz a possibilidade de sucesso dos moradores desses locais em outros espaços das cidades, cujo padrão de comportamento é diferenciado. Limita-se, assim, o acesso de uma parcela considerável da população a recursos que tendem a se concentrar nas regiões mais ricas das cidades.

No caso do desempenho escolar, Pebley e Sastry (2003) estudam o efeito da vizinhança na vida de crianças, ressaltando o impacto do que elas fazem “depois” da escola em seu processo de desenvolvimento. Segundo os autores, nas classes mais altas, as crianças tendem a reforçar seus processos de aprendizado em atividades complementares, vigiadas por adultos, como cursos de línguas, atividades artísticas ou esportes. Ao mesmo tempo, crianças mais pobres tendem a ficar nas ruas, sem supervisão de adultos, em ambientes desfavoráveis para sua formação.

6 O ESPAÇO E A TRANSMISSÃO INTERGERACIONAL DA RIQUEZA

Passemos agora a tratar do aspecto econômico que explicita o papel do espaço na perpetuação dos sistemas de estratificação social ao longo do tempo, que representa o terceiro eixo de nossa análise.

Inicialmente, é preciso destacar que a posse da terra e do ambiente construído constitui uma importante reserva de ativos que os indivíduos acumulam ao longo de sua vida. Os investimentos em estruturas físicas possuem elevado grau de duração temporal, tendo papel central tanto na conservação como na transmissão de ativos – assim como no bloqueio do acesso – entre as gerações. Essa é uma forma importante de perpetuação da forma espacial e, consequente, de conservação da estrutura social.

Uma das “funções” do espaço é atuar como reserva de valor econômico. Isso ocorre devido ao fato de a terra ser considerada um ativo durável e temporalmente estável. Segundo Harvey (1973), o espaço é, historicamente, o maior repositório singular de ativos da era moderna. A terra tende a trocar pouco de mãos ao longo do tempo, relativamente a outros tipos de ativos ou mercadorias. Conforme pontua o autor:

Em algumas áreas de negócios – particularmente quando há pesados investimentos em capital fixo –, como em muitas das infraestruturas urbanas (estradas, escolas, hospitais etc.), em setores consolidados do mercado de moradia privada, a terra e seus melhoramentos raramente são comodificados, ainda que estejam sobre constante uso (Harvey, 1973, p. 158, tradução nossa).

Importante destacar, seguindo a leitura de Harvey, que, no modo de produção capitalista, a posse da terra precisa, necessariamente, se confirmar como propriedade privada. Ou seja, o processo ocorre em um sistema de monopólio dos ativos realizado através da exclusão do acesso à terra, que é institucionalizado pelos sistemas (estatais) de garantia da propriedade.

O estudo da transmissão da desigualdade no longo prazo sofre grande influência do trabalho de Piketty (2014). Segundo o autor, a herança, como representação do patrimônio originados no passado, tende a predominar como fonte de riqueza em relação à poupança, referente ao patrimônio acumulado no presente. Tal fato tende a gerar uma importância desproporcional e duradoura das desigualdades criadas no passado.

Com isso, a trajetória de vida das gerações mais jovens depende, em larga medida, do recebimento ou não de patrimônios herdados. Segundo o autor, esse fato vem se intensificando nas décadas recentes. Entre aqueles nascidos após a década de 1970, por exemplo:

a presença ou não de doações significativas determina em grande parte quem vai se tornar proprietário, com qual idade, com que cônjuge, onde e em que proporção, ou no mínimo de modo mais determinante do que acontecia com a geração de seus pais. Suas vidas, suas carreiras, suas escolhas familiares e pessoais são muito mais influenciadas pela herança – ou pela ausência dela – do que a dos *baby-boomers* (Piketty, 2014, p. 580).

Diversos autores apontam na mesma direção. Forrest e Murie (1989), por exemplo, mostram que, no Reino Unido, isso tem efeitos significativos nas transferências intergeracionais de riqueza. Saunders (1984) sugere que as divisões sociais decorrentes da propriedade de habitação na Inglaterra representam uma importante linha de fratura na sociedade britânica, em decorrência do potencial acumulativo da propriedade no nível de consumo e do significado da habitação como expressão de identidade e fonte de segurança individual. Em outro estudo, Saunders (1986) mostra que a herança costuma ocorrer em valores que muitas vezes excedem o que uma família da classe trabalhadora poderia esperar economizar com seus rendimentos de trabalho. Spilerman (2000), em um estudo sobre a riqueza familiar na população americana, mostra que as transferências intergeracionais de patrimônio são substanciais e responsáveis por parte pronunciada na desigualdade de riqueza. Analisando o México, Torche e Spilerman (2009) mostram a importância das transferências diretas de recursos entre pais e filhos, que predomina na determinação do valor dos ativos adquiridos pelos filhos ao longo da vida. O recebimento de transferências dos pais afeta significativamente o valor dos imóveis que os filhos possuem, conforme exemplificam.

O componente espacial – na forma de propriedade de terra, imóveis ou instalações empresariais – também desponta como um dos principais ativos tangíveis transmitidos entre gerações na sociedade brasileira atual, conforme a investigação realizada por Freitas (2021). Em um estudo avaliativo do processo de mobilidade social no Brasil contemporâneo, o autor apresenta indícios de que a transmissão da vantagem socioeconômica no Brasil, ainda que o investimento em educação formal abra possibilidades de existência de uma competição meritocrática por recursos entre os brasileiros, possui como principal efeito a perpetuação intergeracional dos níveis de bem-estar, advindos da herança socioeconômica que recebem de seus familiares.

7 DISCUSSÃO

Conforme demonstrado no exercício empírico realizado na seção inicial, o contexto urbano no Brasil encontra-se altamente fragmentado, desigual e segregado, tanto internamente às cidades como entre elas. Essas evidências demonstram a complexidade a ser enfrentada para a elaboração de políticas de desenvolvimento urbano para o país.

Buscando trazer elementos que possam nortear os instrumentos a serem incorporados em iniciativas desse tipo, apresentamos neste trabalho mecanismos através dos quais as formas e os processos espaciais interferem nos sistemas de estratificação social das sociedades contemporâneas, com base na literatura recente desenvolvida sobre o tema. Com isso, trazemos elementos que ajudam a explicar a estabilidade da desigualdade socioespacial presente nas cidades brasileiras, a partir de um viés espacial.

O quadro 1 resume os eixos analíticos que foram construídos para segmentar os diferentes processos espaciais que afetam a distribuição de ativos entre os grupos sociais.

O primeiro desses eixos demonstra as propriedades espaciais no que tange à conservação da história de cada sociedade, assim como solidifica o resultado de um processo de disputas pela posição espacial, cristalizando as divisões sociais existentes nos ambientes urbanos.

No segundo eixo, mostramos como a inserção dos indivíduos em um espaço social segregado e estigmatizado influencia suas trajetórias de vida, a partir de processos como o contágio comportamental e a formação de um referencial simbólico-valorativo discrepante daquele moldado por outros ambientes de vida. A segmentação dos lugares leva à segmentação das condutas e dos comportamentos, com sérias implicações para o congelamento da estrutura social.

Por fim, no terceiro eixo, mostramos a forma como o espaço afeta diretamente a conservação da distribuição e da concentração da riqueza entre as gerações, dadas suas propriedades como reserva relativamente estável de valor, que, via de regra, é conservada por herança e transferência entre indivíduos de uma mesma classe ou camada social.

QUADRO 1
Eixos analíticos determinantes do papel do espaço na conservação da estrutura social segundo suas propriedades e mecanismos de atuação

Eixo analítico	Propriedades	Mecanismos	Referências
Inércia espacial	Conservação da história social	Inflexibilidade locacional de moradias, empreendimentos e estruturas viárias	Bourdieu (2013)
	Cristalização das divisões sociais	Capacidades individuais diferentes de adaptação a mudanças sociais	Harvey (1973)
		Resistência da forma espacial a mudanças conjunturais	Santos (2007)
	Disputas por acesso e exclusão	Busca das famílias pela segurança da habitação	
		Fixidez das estruturas físicas	

(Continua)

(Continuação)

Eixo analítico	Propriedades	Mecanismos	Referências
Dinâmica do capital social	Contágio comportamental	Dinâmica espacial ditada pelo mercado imobiliário	Caldeira (1997)
		Proximidade territorial entre mesmo grupo social	
	Influência nas trajetórias de vida	Oportunidades nos mercados de trabalho e matrimonial	Kolinsky e Alves (2012)
		Desigualdades nos resultados escolares	Massey e Denton (1993)
	Estigmatização do espaço e seus habitantes	Exposição dos moradores – principalmente crianças e jovens – a padrões diferenciados de comportamento e rotina cotidiana	Pebley e Sastry (2004)
		Normalização de condutas desvalorizadas	Ribeiro e Kaztman (2008)
	Formação de referencial simbólico-valorativo	Dificuldade de adaptação em outros contextos socioespaciais	Ribeiro e Kolinski (2009)
		Diferenciais de uso do tempo extra-escolar	Wilson (1987; 1994)
Distribuição de riqueza	Espaço como reserva de valor	O espaço como importante repositório de ativos acumulados	Freitas (2021)
		Posse de ativos imobiliários relativamente estável ao longo do tempo	Forrest e Murie (1989)
	Transferências e herança de propriedades	A herança tende a predominar como fonte de riqueza em relação à poupança	Piketty (2014)
	Perpetuação das desigualdades geradas no passado	A trajetória de vida das gerações mais jovens depende dos patrimônios herdados	Spilerman (2000)
		Dificuldade de acumular ativos territoriais apenas com poupança	Torche e Silerman (2009)

Elaboração do autor.

Conforme destacado, a explicitação desses fatores visa auxiliar os formuladores da PNDU a incorporarem essas dimensões analíticas em suas agendas normativas, de modo a poderem desenhar instrumentos de combate aos mecanismos que contribuem para a manutenção da elevada iniquidade socioespacial observada nas áreas urbanas do país.

REFERÊNCIAS

BOURDIEU, P. Efeitos do lugar. In: BOURDIEU, P. (Org.). **A miséria do mundo**. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 159-214.

BOURDIEU, P. Espaço físico, espaço social e espaço físico apropriado. **Estudos Avançados**, v. 27, n. 79, p. 133-144, 2013.

CALDEIRA, T. P. do R. Enclaves fortificados: a nova segregação urbana. **Novos Estudos**, n. 47, p. 155-176, mar. 1997.

ÉRNICA, M.; BATISTA, A. A. G. A escola, a metrópole e a vizinhança vulnerável. **Cadernos de Pesquisa**, v. 42, n. 146, p. 640-666, ago. 2012.

FERNANDES, D. C.; SALATA, A. R.; CARVALHAES, F. Desigualdades e estratificação: analisando sociedades em mudança. **Revista Brasileira de Sociologia**, v. 5, n. 11, p. 86-112, set.-dez. 2017.

FORREST, R.; MURIE, A. Differential accumulation: wealth, inheritance and housing policy reconsidered. **Policy and Politics**, v. 17, n. 1, p. 25-39, 1º jan. 1989.

FREITAS, A. A. Bem-estar e estratificação social no Brasil contemporâneo. **Revista Brasileira de Sociologia**, v. 9, n. 22, p. 196-221, maio-ago. 2021.

GRUSKY, D. B.; KU, M. C. (Ed.). **Social stratification: class, race, and gender in sociological perspective**. Boulder: Westview Press, 1994.

HARVEY, D. **Social justice and the city**. Oxford: Basil Blackwell, 1973.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Tipologia intraurbana: espaços de diferenciação socioeconômica nas concentrações urbanas do Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

KOSLINSKI, M. C.; ALVES, F. Novos olhares para as desigualdades de oportunidades educacionais: a segregação residencial e a relação favela-asfalto no contexto carioca. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 120, p. 805-831, jul.-set. 2012.

MALOUTAS, T. Efeitos de vizinhança e desempenhos escolares. In: VAN ZANTEN, A. (Org.). **Dicionário de educação**. Petrópolis: Vozes, 2011. p. 288-291.

MASSEY, D. S.; DENTON, N. A. American apartheid: segregation and the making of the underclass. In: GRUSKY, D. B. (Ed.). **Social stratification: class, race, and gender in sociological perspective**. Boulder: Westview Press, 1994. p. 376-385.

MAURIN, E. **Le ghetto français: enquête sur le séparatisme social**. Paris: Seuil, 2004.

PEBLEY, A. R.; SASTRY, N. **Neighborhoods, poverty and children's well-being: a review**. Califórnia: Rand Corporation, 2003.

PIKETTY, T. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

RAMOS, L.; REIS, J. G. A. Salário mínimo, distribuição de renda e pobreza no Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 99-114, abr. 1995.

RIBEIRO, L. C. de Q.; KAZTMAN, R. (Org.). **A cidade contra a escola?** Segregação urbana e desigualdades educacionais em grandes cidades da América Latina. Rio de Janeiro: Letra Capital; Montevideú: Ippes, 2008.

RIBEIRO, L. C. de Q.; KOSLINSKI, M. C. Efeito metrópole e acesso às oportunidades. **Revista Eure**, Santiago, v. 35, n. 106, p. 101-129, 2009.

SABATINI, F.; SIERRALTA, C. Medição da segregação residencial: meandros teóricos e metodológicos e especificidade latino-americana. *In*: CUNHA, J. M. P. da (Org.) **Novas metrópoles paulistas**: população, vulnerabilidade e segregação. Campinas: Nepo/Unicamp, 2006. p. 169-195.

SANTOS, M. **Pensando o espaço do homem**. 5. ed. São Paulo: Edusp, 2007.

SAUNDERS, P. Beyond housing classes: the sociological significance of private property rights in means of consumption. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 8, n. 2, p. 202-227, jun. 1984.

SAUNDERS, P. **Social theory and the urban question**. Londres: Hutchinson, 1986.

SPILERMAN, S. Wealth and stratification processes. **Annual Review of Sociology**, v. 26, p. 497-524, 2000.

TORCHE, F.; SPILERMAN, S. Intergenerational influences of wealth in Mexico. **Latin American Research Review**, v. 44, n. 3, p. 75-101, 2009.

WILSON, W. J. **The truly disadvantaged**: the inner city, the underclass, and public policy. Chicago: University of Chicago Press, 1987.

WILSON, W. J. The declining significance of race: antiblack discrimination in public places. *In*: GRUSKY, D. B. (Ed.). **Social stratification**: class, race, and gender in sociological perspective. Boulder: Westview Press, 1994. p. 691-702.

REFLEXÕES SOBRE TERRITÓRIO E SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

Andreia Cidade Marinho¹

1 INTRODUÇÃO

Como se sabe, a preocupação com a segurança pública tem sido tema constante no debate público durante as últimas décadas. No Brasil, as altas taxas de violência trouxeram o problema para uma posição de destaque desde os anos 1980, período marcado pela redemocratização e expansão dos movimentos sociais. A partir dos anos 2000, os debates passaram a ocorrer de forma integrada com outras áreas, incluindo questões como a qualidade de vida, o acesso à justiça, as desigualdades e a urbanização. Este capítulo suscita um conjunto de reflexões a respeito das formas de inserção da segurança pública no escopo do desenvolvimento urbano, da perspectiva do território e no plano de iniciativas políticas.

Com base nas diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNUD), o estudo explora as malhas teóricas das principais correntes de pensamento que se desdobram no debate público a respeito da segurança urbana. Este texto tem como objetivo discorrer sobre os impactos da política historicamente ostensiva de combate à violência e o contraste com os baixos graus de eficiência alcançados na manutenção da segurança pública. Concentra-se nas formas de desenvolvimento sustentável, de modo a privilegiar o diálogo orientado pelo respeito à diversidade, a preservação da vida e a construção de uma cultura de paz.

Desse modo, pensar a segurança pública requer a mobilização de temas transversais capazes de fornecer uma visão integrada do problema. No entanto, o marco estabelecido pela PNUD, em sua função de pensar o desenvolvimento das cidades conjugando valores democráticos com uma proposta de redução das desigualdades, contrasta com uma série de direitos não reconhecidos, desde o exercício da cidadania até o uso de equipamentos públicos e o acesso a territórios. Instrumento de políticas públicas em contexto urbano, o Plano Diretor assume a centralidade da questão do desenvolvimento inclusivo e sustentável, o que fornece a base a partir da qual se apresentam diversas abordagens voltadas ao território

1. Assistente técnica no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (Inep) e professora da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Uerj). E-mail: andreamari@gmail.com.

urbano, em especial nas áreas marcadas pela pobreza. Portanto, trata-se de um documento voltado para a realização de um diagnóstico crítico de uma realidade, sem perder de vista um horizonte de propostas de desenvolvimento.

Este trabalho está dividido em três partes. Inicialmente, será apresentada a formulação de um problema a respeito da violência no país, ao introduzir o tema da segurança pública, para adentrar aspectos históricos, sociais e demográficos capazes de edificar um quadro da violência. Em seguida, buscamos explorar as formas de representação da violência e como estas se relacionam a práticas e a comportamentos. Para isso, o debate se estende às formas de percepção da violência e como essas formas orientam a relação com o território. Finalmente, a discussão se volta para a dimensão institucional e os desafios no contexto do quadro apresentado nas seções anteriores. Nesse sentido, o objetivo do texto é realizar o levantamento de um conjunto de questões sistemáticas que envolvem três eixos: i) a segurança pública no Brasil; ii) a violência sob a forma das percepções e vivências do território; e iii) o modo pelo qual as instituições se comportam diante dos problemas apresentados.

2 INTRODUÇÃO AO TEMA DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

O primeiro ponto a ser considerado no debate sobre a segurança pública no Brasil envolve a extensão territorial em suas características, múltiplas e específicas. Realidades complexas, nas quais a proximidade geográfica não se traduz em igualdade de acesso a serviços e direitos, o que configura um quadro profundamente marcado pela estratificação socioespacial. Como resultado, diferentes classes sociais vão se agrupando sob o critério da condição socioeconômica, de maneira a demarcar espécies de fronteiras invisíveis dentro das cidades.

Diante desse quadro, a proposta de pensar cidades mais seguras passa pela necessidade de articular o problema da gestão do território com a segurança urbana. De fato, a desigualdade territorial provocada pela estratificação produz, como resultado, um índice crescente nos casos de violência urbana. Uma visão integrada do problema passa por ações de inclusão social e econômica, que demanda diálogos entre diversas políticas setoriais. Aqui reside a importância fundamental do papel dos diagnósticos assertivos, capazes de fornecer em detalhes os tipos de violência em cada território específico, compondo, em larga escala, um mapa através do qual planos de atuação podem ser pensados. Tais diagnósticos fornecem, ainda, um quadro das incidências de crimes motivados pela intolerância, dada a atualidade da questão e a importância de se pensar planos de combate ao racismo, misoginia, homofobia, LGBTQIA+fobia, xenofobia e outros tipos de discriminação.

Entre o leque de questões que atravessam a violência e suas causas, hipóteses envolvem desde os processos de urbanização, passando pela crítica do modelo de gestão pública, até a crise do sistema econômico. Nesse sentido, a elaboração de

diagnósticos capazes de fornecer subsídios para a implementação de políticas de segurança pública depende da coleta de dados, de modo a mapear as diversas escalas, informar as características de cada território e a especificidade que alimenta a falta de segurança. Por sua vez, o consenso em relação à importância dos dados não se converte em planejamentos fundamentados, em função da baixa confiabilidade, da falta de cooperação das instituições de segurança e da própria ausência de informação. Nesse aspecto, encontra-se a maior dificuldade para a realização dos mapeamentos: a falta de informação sistematizada e transparência, fortalecida pela confiança entre as instituições, de modo a integrar o trabalho de pesquisadores, gestores e população. A ausência de dados de qualidade e confiáveis é a base de um mapeamento eficiente. O caso do indicador criado pela Open Knowledge Brasil em parceria com o Departamento de Políticas Públicas da Fundação Getúlio Vargas (FGV) é emblemático nesse sentido. O Índice de Dados Abertos para Cidades procura mensurar o grau de transparência das informações nas três esferas de poder, com base em critérios como o tipo de informação divulgado, o formato, o acesso e a capacidade de os dados serem convertidos em informação.

Se o Brasil teve um aumento de 4,0 do total de taxas de homicídios entre 2008 e 2018, em contrapartida, em 2017 e 2018, foi registrada uma redução de 12% da letalidade violenta no país, de acordo com o Atlas da Violência 2020 (Ipea e FBSP, 2020). Em 2020, essa diminuição foi reduzida com a pandemia de covid-19, momento em que as taxas de homicídios voltaram a crescer, com destaque para o aumento de 5% da letalidade violenta. Entre as hipóteses para compreender a queda, aparecem a possibilidade de subnotificação dos dados e a de representação de um universo enviesado, uma vez que a redução nas taxas de homicídios se concentra em pessoas não negras (Ipea e FBSP, 2020, p. 47).

Na mesma direção, o Anuário Brasileiro de Segurança Pública (Brasil, 2020) registrou queda nos números agregados da violência, ainda que as causas dessa redução sejam desconhecidas. O ponto da informação é que as taxas não diminuíram em todos os estados de forma uniforme. Isso significa dizer que, enquanto os índices de violência sofreram queda em alguns estados, em outros, a violência aumentou, o que indica a relação desigual no combate ao problema, ausência de diagnósticos que possam prever o aumento, descaso pelas particularidades territoriais nos planejamentos e sustentação de uma política de segurança ineficaz. Caso do Nordeste, que entrou em processo de crescimento econômico acompanhado do aumento nas taxas de criminalidade, uma vez que as estruturas não foram preparadas para comportar o crescimento dos territórios como um todo. Em paralelo, entre 2016 e 2017, a guerra de facções criminosas (Primeiro Comando da Capital – PCC e Comando Vermelho – CV) provocou um aumento atípico em alguns estados. De maneira geral, o quadro gerou processos de crescimento territorial e efeitos imprevistos, que produziram a intensificação e o deslocamento dos índices

de violência. Entre as variáveis significativas para este fenômeno, de acordo com um estudo econométrico, ficam o desemprego, a pobreza, o efetivo policial deficitário, além de indicadores como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), índices de armamento e de prisões. O estudo de Ipea e FBSP (2019) confirmou a relação entre aumento da pobreza e seus efeitos no crescimento da violência.

No Sudeste, foi registrada uma redução nas taxas de violência, à exceção do Rio de Janeiro, que entre 2008 e 2018 aumentou em 5,5. Os estados de São Paulo (8,2) e Minas Gerais (16,0) apontaram as menores taxas do país. São Paulo, no entanto, registrou paradoxalmente uma piora na qualidade das informações sobre mortalidade, o que indica certa preocupação em termos de confiabilidade dos dados divulgados. Um exemplo a ser citado se encontra nos índices de mortes violentas por causa indeterminada (MVCI), que aumentaram 61,4% em 2018. O problema está na disparidade entre o número de óbitos violentos por causa indeterminada, que superou o próprio número de homicídios registrados, fato atípico e que atenta para uma reserva em relação aos indicadores de São Paulo.

Ao lado de São Paulo, o estado do Rio de Janeiro lidera o *ranking* de mortes violentas com intenção indeterminada, categoria que aponta a falta de qualidade da informação e com isso a impunidade, dada a ausência de fato jurídico. Esse é apenas um dos pontos deficitários, tendência que se repete no Centro-Oeste, onde ocorreu a diminuição, caso de Mato Grosso, Distrito Federal e Mato Grosso do Sul. Goiás, além de caminhar para uma tendência de aumento, segue uma política que não divulga os casos de mortes decorrentes de ação policial, alegando razões de sigilo e segurança.

Na região Sul, em Santa Catarina, que tem a segunda menor taxa de homicídios do país, permanece a tendência de queda, acompanhada pelo estado do Paraná. O Rio Grande do Sul, que possui a maior taxa de mortes violentas da região, teve alta gradativa, inclusive em índices de assassinatos de negros e índices de feminicídio. De acordo com o Anuário Brasileiro de Segurança Pública, o avanço de crimes contra a mulher se deve à liberdade de ação que o conservadorismo detém atualmente (Brasil, 2020). Vale ressaltar que, em 96% dos casos de mulheres mortas no Rio Grande do Sul, não havia medidas prévias de proteção. A situação demanda pesquisas sobre o feminicídio no estado.

Na região Norte, os indicadores da violência são mais alarmantes. Roraima com uma taxa de 71,8; Pará, 53,2; e Amapá, 51,4, liderando o *ranking* de mortes violentas a cada 100 mil habitantes. Roraima e Acre tiveram aumentos de 140,6% e 182,3% na última década. De acordo com o Atlas da Violência, em estados como Roraima e Amapá, é possível observar o aumento das incidências de violência específicas locais, relacionadas aos conflitos migratórios, na relação com países vizinhos.

Ao ampliar a escala de observação, entre 2008 e 2018, ocorre uma tendência de crescimento nacional, com destaque para a região Nordeste, onde a maior parte dos estados tiveram aumento. No entanto, é preciso cautela na análise de dados, de modo a observar oscilações e atravessamentos como a implementação de programas de segurança, aumento da pobreza, entre outras variáveis. Em regiões afetadas pelo aumento de MVCI, a dificuldade em contabilizar as taxas é maior, dada a complexidade em elaborar um laudo preciso de pessoas que, às vezes, morrem dentro de residências e chegam aos institutos médico-legais sem nenhuma informação.

3 A VIOLÊNCIA E AS DINÂMICAS DAS CIDADES: NOTAS DEMOGRÁFICAS

Ainda que se considere a precariedade de algumas informações, cabe inferir que a implementação de políticas públicas está relacionada com a diminuição de taxas de violência, casos de São Paulo e do Rio de Janeiro. Paralelamente, cidades de menor porte, aquelas com menos de 100 mil habitantes, experimentaram um aumento da violência contínua. A hipótese mais aceita em relação ao aumento das violências em municípios com menos de 100 mil habitantes é a da disparidade entre o desenvolvimento econômico e a falta de estrutura de segurança capaz de acompanhar o crescimento da cidade (Sento-Sé, 2011, p. 6). Nesse sentido, não seria apenas a desigualdade de renda a variável preponderante, uma vez que se trata de quadros complexos e multicausais.

Segundo o Atlas da Violência dos Municípios, as onze cidades mais violentas do país se encontram no Norte e Nordeste, sendo o Rio de Janeiro a 12ª. Maracanaú, no Ceará, Altamira, no Pará, e São Gonçalo do Amarante, no Rio Grande do Norte, são as três cidades mais violentas do país, todas com índices acima de 130 mortes a cada 100 mil habitantes. Entre as capitais, Fortaleza, no Ceará, Belém, no Pará, e Rio Branco, no Acre, registraram os maiores indicadores. Entre as cidades menos violentas, quatorze das vinte cidades com menores indicadores ficam em São Paulo. Entre as capitais menos violentas, em primeiro lugar, está São Paulo, seguida por Campo Grande e Brasília.

A novidade da série histórica se apresenta no crescimento do crime violento nas regiões Norte e Nordeste, especialmente nas cidades do semiárido e do sertão, antes consideradas pacíficas, mas que passaram a conviver com o tráfico de drogas e as disputas locais na última década. Diante dessa tendência, é notável a migração das práticas violentas, características do crime organizado, para as cidades do interior do país e de fronteira, onde os aparatos de segurança são mais frágeis (Mariz e Caprioli, 2012). Nesse sentido, é fundamental pensar um planejamento de segurança voltado para cidades onde o desenvolvimento econômico tende a produzir uma explosão demográfica e, conseqüentemente, um crescimento desordenado.

Diante de tais movimentações históricas, destaca-se a importância em produzir análises das pequenas e médias cidades, nas quais o desenvolvimento econômico, fruto da iniciativa de atores públicos e privados, produz impactos de diferentes ordens. Nessas cidades, é possível observar, como uma das causas, o crescimento econômico acompanhado de aumento da circulação monetária, o que se apresenta como atrativo para a migração e concentração de famílias em ambientes socialmente desprotegidos, em que ocorreram transformações demográficas, porém sem alterações na segurança pública para receber estas novas mudanças. Daí a importância de estudos baseados em dados de qualidade, capazes de permitir políticas de gestão e prevenção em segurança pública.

4 DIAGNÓSTICOS DA VIOLÊNCIA URBANA

Nos anos 2000, alguns estados, influenciados por programas internacionais bem-sucedidos de combate aos crimes, passaram a implementar políticas de segurança. Estados como São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Espírito Santo, além de municípios da região Sul adotaram tais estratégias. Embora tenham encontrado obstáculos, os programas produziram resultados significativos na redução do número de homicídios, de uma maneira geral. Foram registradas quedas nos índices de violência dessas regiões, especialmente quando os projetos estavam voltados para a ampliação do acesso a serviços básicos e promoção da cidadania nas áreas mais vulneráveis.

Ao considerar o fenômeno da violência urbana, particularmente a reflexão sobre o suicídio, importa situar o modo pelo qual tais incidências se enquadram em um registro jurídico. Nesse sentido, uma pergunta se impõe: qual o perfil da violência urbana?

De acordo com o Diagnóstico dos Homicídios no Brasil, os homicídios estão ligados a tráfico de drogas, crimes contra o patrimônio, violência interpessoal e violência doméstica, em contextos de vulnerabilidade social e acesso a armas de fogo (Engel, 2015). Paralelamente, características culturais dão conta de aspectos como a discriminação, a intolerância e a exclusão social. São esses dados que apontam para uma preponderância da vitimização da população negra – caso das taxas de feminicídios, que se apresentam maiores entre mulheres negras, segundo o Atlas da Violência de 2020.

Em relação aos mais jovens, os dados mostram que, entre o total do número de mortes violentas, 10% foram de crianças e jovens, de acordo com o Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2020. Espírito Santo, Pernambuco e Sergipe estão entre os estados com maiores taxas. Entre os adolescentes, o Nordeste segue com as maiores taxas de violência.

Tais apontamentos não podem ser inscritos apenas em um contexto socioeconômico. Evidentemente, a pobreza, as desigualdades e a falta de acesso

a direitos são aspectos fundamentais para uma compreensão da violência entre crianças e adolescentes. Não obstante, o perfil dos jovens que mais morrem no Brasil é constituído pela população negra, enquanto as pessoas que mais morrem por homicídio têm entre 12 e 18 anos, de acordo com o Índice de Homicídios na Adolescência, elaborado a partir de uma parceria entre o Laboratório de Análise da Violência/Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e o Observatório de Favelas. Entre os jovens vítimas de violência, a maioria maciça é de negros, na maior parte das vezes, fora da escola, o que chama atenção para a questão da evasão escolar e sua relação com outros aspectos sociais. Nesse ponto, o trabalho infantil aparece como um espectro da condição precária na qual se encontra a situação escolar. O fato de estar fora da escola se apresenta como um fator de risco, somado ao reconhecido papel que o tráfico de drogas, pior das formas de trabalho infantil, exerce nos jovens nesta situação de evasão escolar. Nesses casos, jovens empobrecidos socialmente buscam realizar trabalhos de forma a melhorar a renda, enquanto o tráfico figura como oportunidade de aumentar os ganhos financeiros simbólicos, com a facilidade da proximidade da residência.

A história do Brasil, constituída em bases escravocratas, é atravessada pela marca da segregação do território, no contexto das estratégias de branqueamento (Moura, 1989). Diante dessa condição, os negros eram obrigados a ocupar os territórios possíveis, o refugio da terra, uma vez que eram constantemente expulsos e desalojados de áreas nas quais eram indesejáveis. Nas favelas reside uma população de maioria negra que foi estrutural e historicamente empobrecida. É nessa direção que ocorre a expansão das comunidades periféricas, também composta por migrantes que chegam de outros locais em busca de melhores oportunidades de trabalho. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o resultado é materializado pela formação de áreas extremamente pobres, nas quais a população negra chega a ultrapassar a faixa dos 70% (IBGE, 2022). Esses “territórios de morte”, nas palavras de Rosalina Adão, caracterizam-se como áreas de situação de vulnerabilidade, nas quais as pessoas viveriam em estado de sítio. Nesse ponto, vale assinalar uma questão para além da pobreza e da exclusão social: a existência de territórios nos quais não existem garantias de direitos, de modo que incide o poder soberano de decisão de quem deve viver ou morrer, por parte do estado. Esse modo de gestão, classificado pelo filósofo Achille Mbembe como “necropolítica”, seria um instrumento de controle populacional caracterizado pela destruição de corpos negros.

Considerando a constituição histórica do território, por essa razão é que a ideia de crime é geralmente associada a zonas periféricas, territórios de reconhecida ausência de serviços públicos e de oportunidades. É a partir das periferias que se cria um imaginário a respeito da origem da criminalidade, localizado geralmente à margem dos centros urbanos, na composição das cidades contemporâneas. Nesse ponto reside a percepção da relação entre o espaço e a criminalidade.

O Brasil possui uma grande diversidade de relevos e arquiteturas, de maneira que estudos de território devem especificar determinadas demandas e características. Em algumas cidades, por exemplo, as periferias se localizam no centro urbano, uma constituição precária na qual diferentes espaços convivem incorporados entre si. Essa composição entreposta de áreas de classe média e áreas periféricas contribui para a construção de uma percepção marginalizada e criminalizada da pobreza, o que enseja o surgimento de grupos detentores da força e de um poder ilegal, a partir do qual exercem a gestão do território (Amaral, 2010).

Além da distribuição desigual do policiamento, o modo por meio do qual as instituições de segurança pública operam também indicam interferência de variáveis, como classe social e cor da pele, por exemplo. Significa dizer que a polícia não opera de forma padronizada, dentro de um protocolo de ações padrão, mas ao sabor de determinados contextos, produzindo inclusive violações de direitos humanos. Constitui-se, dessa forma, uma distribuição desigual da segurança, dis-função capaz de produzir uma das realidades mais recorrentes na última década: o deslocamento do crime e suas consequências sociais e econômicas.

Como estratégia de segregação, Teresa Caldeira identificou conceitos clássicos como as “cidades de muros” e “enclaves fortificados”, compostos por casas e que se caracterizam pela rejeição da vida pública. Essa configuração contribuiria para o aumento da desconfiança no território urbano, o mundo localizado fora dos condomínios fechados.

Embora cada cidade tenha a sua característica singular, de acordo com a literatura corrente, considera-se a estreita relação entre a violência urbana, a pobreza e a escassez de oportunidades. Não obstante, é necessário um aprofundamento no estudo das dinâmicas de segregação, no contexto de características locais, para a elaboração de diagnósticos efetivos. Um plano de desenvolvimento autossustentável, voltado para a redução da pobreza, requer a compreensão do território em suas deficiências. Pois é essa arquitetura do espaço que orienta a percepção das pessoas a respeito da segurança.

5 PERCEPÇÕES E SEGURANÇA PÚBLICA

As percepções modelam comportamento pelo entendimento do que é um lugar que inspira medo ou um lugar seguro. Tais impactos subjetivos geram impactos que vão desde a mobilidade até a atividade econômica da região. Não por acaso, lugares que transmitem a sensação de insegurança tendem a reduzir a circulação, gerando diminuição da atividade econômica, fechamento das atividades comerciais etc.

A percepção da insegurança, muitas vezes, não é oriunda de dados reais, mas resultado da forma pela qual os veículos de comunicação retratam os locais, assim como as experiências das pessoas. Essas imagens tendem a estigmatizar e

a reforçar preconceitos, o que aumenta a sensação de insegurança e resulta na busca por aparatos privados de segurança, como cercas, alarmes e muros. Empreendimentos imobiliários são anunciados tendo como atrativo o fato de serem isolados, distanciados do acesso via transporte público, inviáveis de se chegar a pé. Nesse sentido, a percepção da violência vai moldando o espaço, sob a força do medo. Paralelamente, do lado oposto, é possível encontrar locais degradados, onde a falta de manutenção pelo poder público gera problemas, como a falta de iluminação e presença de policiamento. Como resultado, ocorre um crescimento de grandes áreas sem mobilidade, espaços vazios que tendem a alimentar o sentido de temor.

O sentimento de temor opera como um alerta, ou seja, induzindo o sujeito a procurar sinais de perigo. Ainda que não tenha correspondência com a realidade, o medo transforma o comportamento, especialmente quando envolve os efeitos da violência, de acordo com Bauman (2009, p. 2).

Se o medo enfraquece os laços sociais, uma vez que torna o outro constantemente uma figura suspeita, também reforça os estereótipos. Não é raro encontrar pessoas interessadas em comprar armas sob a alegação de que tal iniciativa é um recurso de defesa contra ameaças potenciais. No círculo das percepções da violência marcadas pelo temor, o distanciamento é a consequência lógica da sensação de insegurança. Nesse ponto, cabe observar a relação entre a percepção da violência e a qualidade de vida, no que se refere ao enfraquecimento dos laços sociais.

6 CRIMINALIDADE E TERRITÓRIO

Em relação ao território, estudos consolidados pela Escola de Chicago dão conta da relação entre o espaço físico e a violência, com destaque para aspectos de origem situacional. Nesse sentido, a relação entre a degradação do local e o aumento da violência fica por conta da teoria da oportunidade, segundo a qual o contexto físico pode oferecer condições favoráveis a ações criminosas. Características como a falta de iluminação, as construções abandonadas e o esvaziamento das ruas aparecem como variáveis mais próximas de práticas criminosas. Outras teorias dão conta das condições sociais do território e sua relação com o crime: espaços descuidados favorecem condutas ilegais, uma vez que instauram um ambiente de permissividade, segundo a teoria das janelas quebradas (Sento-Sé, 2011). De fato, as características físicas e o entorno social podem estar relacionados a incidências criminais, no entanto uma análise nesse sentido precisa considerar a dimensão das interações sociais. O cerne da discussão se concentra na relação de confiança deficitária, um arranjo no qual os vínculos ficam restritos a pequenos grupos como a família e os amigos. A participação comunitária aumenta os níveis de confiança e pertencimento, estimulando iniciativas de proteção e cuidado pelos indivíduos que compartilham o mesmo espaço.

Há ainda, em relação ao território, um aspecto que decorre do processo de urbanização latino-americano, no qual um grande contingente populacional tende a se deslocar para as grandes cidades, formando construções ilegais e crescimento exponencial desordenado. Esse tipo de urbanização resulta em territórios “invisíveis” do ponto de vista da gestão pública, marcados pela precariedade.

Quando se fala em precariedade, é comum imaginar uma condição de privação de direitos e insuficiência de serviços públicos. É essa dimensão que caracteriza a exclusão social, uma vez que determinados territórios se encontram negligenciados de políticas públicas e planos de desenvolvimento. Aqui reside a noção de vulnerabilidade, um fenômeno decorrente de uma série de causas objetivas convergentes no sentido de reproduzir a exclusão.

Na perspectiva de Lefebvre, as comunidades periféricas, mais especificamente as favelas, ganham destaque no respeito à definição do direito à cidade, que para o autor se refere às formas de organização e atuação das práticas sociais (Bayley e Skolnick, 2001). A noção de existência de uma sociedade desigual, uma sociedade de classes, vai se traduzindo na configuração do espaço urbano. É um aprofundamento da divisão do trabalho, que gera espaços especializados, fragmentando uns dos outros, isolados por classe e função social, o que é pertinente e eficaz para o capitalismo. O foco não é o desenvolvimento humano, mas a proteção e reprodução do capital.

De acordo com a tese de Eliana Souza Silva (2009), muita coisa mudou nas favelas em termos de características, no que diz respeito ao acesso a equipamentos públicos e serviços urbanos, e em menor proporção à regularização das propriedades. A questão é que, apesar dos locais ainda contarem com diversos problemas de infraestrutura, a maioria não é mais caracterizada pela ausência absoluta do Estado. Entretanto, mesmo com a melhoria da infraestrutura e a implementação de alguns equipamentos públicos e apoio em relação a acesso a direito por meio de organizações da sociedade civil, o problema da segurança segue aumentando.

Com o tempo, a necessidade de serviços gerou uma infinidade de ações criativas, apesar de indevidas, das populações locais para o uso da água e do esgoto e da energia. E a falta de regulamentação das moradias, assim como seu crescimento, ainda segue comum nas favelas, com consequências na sua configuração. Essa ausência de implementação dos aparelhos públicos básicos de infraestrutura tem como efeito a precarização da oferta e qualidade dos serviços, em especial o saneamento básico. Entretanto, apesar de os moradores desejarem melhorias, temem pelos impactos nos valores das taxas e dos impostos que possam ser cobrados. A cobrança regular de todos esses serviços em um território marcado pela pobreza vai obrigar as pessoas a se deslocarem para outros espaços, gerando outras zonas com as mesmas características que as anteriores e mais distantes dos centros (Silva, 2009, p. 188).

Dessa maneira, segundo Eliana Silva, os moradores defendem a necessidade de se construir uma estratégia de oferta de serviços que considere o perfil social dos residentes das comunidades periféricas, que leve em conta a realidade econômica dos que habitam para garantir o pagamento das taxas das empresas e dos órgãos estatais, com tarifas sociais, e, dependendo da situação, conceder a isenção a famílias que se encontram em situação de extrema miséria. Por isso é tão importante o levantamento de dados e monitoramento com perícias locais.

Iniciativas alternativas ao desenvolvimento econômico local e autossustentáveis também devem ser consideradas. Um exemplo é a cooperativa de energia solar para favelas, que foi implementada em duas comunidades do Rio de Janeiro. O projeto, chamado Revolusolar, ganhou o prêmio Jovens Campeões da Terra na América Latina e Caribe, organizado pela Organização das Nações Unidas (ONU). Outro problema que as comunidades periféricas têm é de acesso digital, identificado com força na pandemia de covid-19, com impactos na educação dos jovens estudantes. Uma solução seria a implementação de provedores comunitários. Enfim, uma série de alternativas voltadas ao perfil desses territórios podem ser implementadas para melhorar a qualidade de vida e o direito de acesso à cidade com dignidade.

De fato, o desenvolvimento urbano deve ser sensível ao perfil econômico dos moradores, no sentido de democratizar o espaço e ampliar a participação cidadã. É preciso pensar maneiras de se propor alternativas de serviços públicos, uma vez que se trata de populações que figuram como alvo constante de práticas discriminatórias. Moradores de áreas periféricas são alvos de evitação, de grosserias e de preconceitos.

7 REPRESENTAÇÕES DAS ÁREAS PERIFÉRICAS

Após o período de democratização do país, o que vai demarcar a diferença de tratamento entre bairros pobres e nobres não é mais necessariamente a oferta de serviços, pois o acesso a serviços como políticas de saúde, assistência social, educação, lazer e cultura também aumentou. Segundo Silva (2009, p. 182), os moradores da favela não reconhecem, mesmo após a implementação de vários serviços públicos na região, que essas melhorias tenham aumentado de forma significativa sua qualidade de vida. Tampouco diminuiu a representação negativa que a favela carrega nos bairros não periféricos, principalmente no que diz respeito ao direito à segurança dentro de seus territórios e ao imaginário de que são produtoras de crime.

A cegueira do olhar público para esses territórios favorece a dominação por facções criminosas relacionadas ao tráfico de drogas e milícias, que exercem o poder sobre o espaço e a população. Impõem regras, punições, limitações de mobilidade, cobram taxas e obrigam as pessoas a conviver em um ambiente de insegurança constante. Contudo, em relação ao patrimônio, os moradores não precisam ter medo de serem assaltados, pois os poderes ilegais garantem a proibição de roubo e

furtos nos locais, mas também punem severamente, muitas vezes com execuções, aqueles que rompem as regras. E, muitas vezes, essa violência ultrapassa as fronteiras dessas comunidades, alcançando os bairros do entorno.

No Brasil, o aumento das mortes violentas é observado nas cidades em que o tráfico de drogas possui maior amplitude e inserção (Mello, 1998; Beato, 1998). Segundo estudos de Kilstajn *et al.* (2003) e Portella (2019), as taxas de homicídios caminham junto com o crescimento do tráfico e consumo de drogas, como nas cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo. Segundo Beato (1998), esta relação foi evidenciada na cidade de Belo Horizonte. Atualmente, no Brasil, em torno de 80% dos homicídios têm relação com conflitos entre facções ou da polícia contra os pequenos traficantes das comunidades. Estes pequenos traficantes, que trabalham no varejo, são mortos ou presos e, devido à pobreza local, são rapidamente substituídos.

Uma das especificidades brasileira em relação às práticas de violência gira em torno da ação da polícia e sua capacidade de se tornar letal, particularmente nos territórios vulneráveis citados. A violência policial não é fenômeno exclusivo do Brasil, outros países também contam com o mesmo problema, entretanto aqui ela ganha parcela cada vez maior no total de homicídios registrados (Nunes, 2018, p. 69). As políticas de segurança pública baseadas no extermínio e no sistema de privação de liberdade se ancoram sobre uma longa tolerância social e institucional, pois há uma demanda baseada no ódio de classe. O medo, a insegurança e o desejo de distinção legitimam o uso da força pelos agentes de segurança do Estado.

Segundo o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), em 2017, contabilizaram-se 5.804 mortes em consequência de ação policial, enquanto em 2018 foram registrados 5.716 óbitos pela ação dos agentes do Estado. O Amapá é a Unidade da Federação (UF) com maior taxa de mortes por policiais na ativa – 15,1 para cada 100 mil habitantes. Por sua vez, em 2018, tivemos 326 policiais mortos em serviço, e uma boa diminuição em 2019, com 159 óbitos registrados. Os estados com maior taxa de policiais mortos são Rio Grande do Norte e Tocantins – 1,3 a cada mil habitantes. Como foi mencionado no início deste capítulo, Goiás não enviou os dados (FBSP, 2019).

No Brasil, segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública, na letalidade violenta registrada em 2018, entre 75% e 80% dos homicídios deram-se em decorrência dos conflitos internos entre facções criminosas em busca do domínio local do comércio ilegal (FBSP, 2019). Entretanto, quando se trata de violência policial, o perfil tem território, cor e classe social. Segundo os dados da Rede de Observatórios de Segurança, algumas informações são importantes para reforçar a questão racial no que diz respeito a mortes em decorrência de ação policial: em 2018, na Bahia, 97% dos mortos eram negros; no Ceará, não se registra a cor nos óbitos; em Pernambuco, 9 em cada 10 óbitos foram de negros; e em São Paulo,

64% dos mortos em conflitos policiais eram negros. No mesmo período, 86% dos mortos pela polícia carioca eram negros, o maior número absoluto registrado em trinta anos – 1.814 pessoas (Ramos, 2020).

Além da violação dos direitos humanos nas comunidades pobres dominadas pelo tráfico, das constantes vítimas de balas perdidas, das execuções sumárias, do pânico generalizado em todo um território, também há perdas materiais nas residências que são arrombadas, pequenos comércios destruídos, perfurações nas caixas d'água, paredes e móveis perfurados por conta das ações truculentas. Os conflitos também suspendem as atividades escolares, de postos de saúde e outros dispositivos públicos existentes nos locais. A ação da polícia eventualmente leva à prisão chefes do tráfico, o que acaba por propiciar canais de comunicação e administração entre o tráfico, a população carcerária e os que estão fora (Sento-Sé, 2006).

8 GARANTIAS DE DIREITOS E APARATOS INSTITUCIONAIS

O Estado não reconheceu o direito das favelas e periferias à segurança pública, permitindo que estas se tornassem áreas de conflito bélico e de grupos armados. Com isso também se permitiu o tratamento diferenciado dos moradores destes locais em relação a outros territórios da cidade. O Estado não garantiu o direito à cidade e se evadiu de criar políticas de segurança pública isonômica, uniformes em todo o território. O ponto de partida é o tratamento desigual que o poder público aplica nos espaços das cidades.

A grande maioria das mortes nas favelas ocorre durante operações policiais com uso excessivo da força, com a justificativa de guerra às drogas. Os pobres e negros são abandonados à própria sorte nas periferias, colocando em risco sistematicamente a vida de milhares de pessoas, incluindo a do próprio policial.

Segundo estudo inédito sobre os custos da violência, realizado pelo Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC), intitulado *Um tiro no pé*, que discorre sobre o custo para o Estado da proibição e do combate ao comércio de drogas, em torno de R\$ 1 bilhão por ano são gastos em estrutura judiciária e operações policiais contra o tráfico de drogas no estado do Rio de Janeiro. Isto significa dizer que, nos últimos vinte anos, o estado perdeu R\$ 20 bilhões para montar um aparato repressivo que gerou apenas efeitos perversos, como o terror para determinadas populações, mortes e o encarceramento em massa. De acordo com o relatório, somente em 2017, foram investidos R\$ 5 bilhões no Rio de Janeiro e em São Paulo para o combate às drogas, em uma perspectiva ineficiente em relação à segurança urbana (Lemgruber, 2021).

O Brasil é o terceiro país com maior população carcerária do planeta, outro problema de segurança pública, efeito de uma política que age da mesma maneira há décadas, esperando resultados diferentes. O sistema prisional é outro ambiente onde

ocorrem diversas violações dos direitos humanos e acordos ilegais para que a ordem se estabeleça e se sustente sem grandes tumultos. Em 2019, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) divulgou que, na época, 41,5% dos presos eram provisórios, ou seja, sem condenação, aumentando as chances de graves violações e prisões injustas pela falta de acesso à justiça, racismo e criminalização da pobreza. Desta maneira, há todo um empenho do CNJ para ampliar a utilização da tornozeleira eletrônica para estes perfis de presos, entretanto a tecnologia tem sido usada para o contrário do proposto, aplicada àqueles que já têm sua condenação. Além das tornozeleiras eletrônicas, como formas alternativas às prisões, temos como possibilidades penas alternativas para crimes leves, que reduzam a população carcerária, minimizem a violência e tenham como foco a readaptação do sujeito ao mundo.

Para termos uma democracia madura, isonômica, é necessário e emergencial que práticas inaceitáveis, que afetam os direitos fundamentais, não continuem ocorrendo. Temos os meios institucionais para superar estratégias baseadas na violência. Não há uniformidade na distribuição da segurança pública no país. Sem o direito à segurança e o constante risco à vida, não se tem o direito pleno à cidade. As pesquisas apontam que as pessoas não têm confiança na polícia, nem as que estão dentro das periferias, nem as que estão fora. Sem confiança é impossível estabelecer um território de paz. O que determina o direito de ser cidadão nas cidades são as condições materiais e a raça dos que vivem nos locais, principalmente no que diz respeito à justiça criminal.

Joel Luiz Costa, do Instituto de Defesa da População Negra (IDPN), na audiência pública sobre a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 635,² explicitou em sua fala: “viver em uma favela onde existe esta política pública é como viver um estado de exceção permanente” (Brasil, 2019). O Rio de Janeiro, chamado por muitos de laboratório, foi capital da República, convive com uma diversidade de facções criminosas e experiências inéditas de combate, como a ocupação da favela da Maré, em 2014, pelas Forças Armadas do Exército, em uma intervenção federal que ocorreu após um roubo de fuzis no morro da Providência e levou o Exército a ocupar o local por diversos dias. O pesquisador João Trajano Sento-Sé (2006) estudou o impacto da ocupação.

A polícia carioca é considerada a mais violenta de todo o país, apesar de o Rio de Janeiro representar 8% da população nacional, em 2019, de acordo com o CEsC, 32% das mortes em decorrência de ação policial do país foi neste estado – 1.810 óbitos, com dados obtidos das secretarias de estado de segurança (A polícia..., 2020). Em suma, a polícia do Rio de Janeiro comete 1 em cada 3 homicídios no país.

2. Restrições, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), à realização de operações policiais nas comunidades do estado do Rio de Janeiro durante o período da pandemia. Necessidade de comunicação e justificativa da excepcionalidade da medida ao Ministério Público.

Os dados não apresentam apenas um retrato de uma polícia despreparada. Quando falamos do âmbito da justiça criminal, da banalização dos homicídios ocorridos, da tolerância social e institucional proposital, há um descontentamento do Ministério Público do Rio de Janeiro no que diz respeito a investigar, processar e julgar agentes do Estado que tenham cometido crimes. A naturalização das mortes ocorridas em decorrência de ações policiais, que produzem a expressão popular de que a “polícia não mata sozinha”, ocorre porque os agentes só atuam se têm apoio da lei, das instituições e infelizmente de parcela da população. É exatamente essa demanda social que chancela simbolicamente a violência policial, é uma das condições basilares para a sustentação dos mecanismos legais e ilegais que toleram as ações perversas nas favelas. Há uma inversão de valores proveniente da lógica capitalista, que favorece o patrimônio em detrimento da vida. Existe uma classe que deseja proteger seu patrimônio, mesmo que para isso o custo sejam vidas humanas.

O sistema de justiça e os órgãos reguladores também precisam de mudanças. O laudo pericial é fundamental na construção da verdade jurídica, na defesa dos direitos e na garantia da justiça. Nesse sentido é que o Ministério Público, órgão que tem o papel de monitorar as ações policiais, tem sido constantemente cobrado por atitudes mais duras em relação à violência. É função do Ministério Público, no âmbito do processo penal, salvaguardar o interesse social, gerando as acusações e punindo quem arbitre contra e lei neste sentido. Os assistentes técnicos dos Ministérios Públicos estaduais são os peritos, que na verdade são os atores sociais envolvidos em todo processo de acusação. Os peritos devem contar com condições adequadas de cadeia de custódia, gestão de evidências e elucidação dos crimes contra vida. Por este motivo, essa é uma demanda social das comunidades periféricas, documentada na audiência pública do STF, no âmbito da ADPF nº 635, sobre letalidade policial nas favelas e a necessidade de uma polícia técnica científica autônoma, independente da polícia civil.

Atualmente, em oito Unidades da Federação (UFs) – Acre, Distrito Federal, Espírito Santo, Minas Gerais, Paraíba, Piauí, Rio de Janeiro e Roraima – os peritos são subordinados à Polícia Civil. Só é possível garantir a imparcialidade de um órgão regulador se esta autoridade não estiver vinculada à instituição a qual tem o objetivo de investigar, seja Polícia Militar, Civil ou o próprio Ministério Público. A falta de confiança no trabalho pericial só vai deixar de existir quando a Polícia Científica for autônoma em todos os estados. Para que isso ocorra, é necessária a aprovação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 76/2019, que inclui a Polícia Científica no rol dos órgãos de segurança, concedendo a exclusividade na realização das perícias de natureza criminal, o que é crucial para a Justiça.

A polícia técnica científica deve ser vinculada aos direitos humanos, com ampla participação da sociedade civil, como vítimas, familiares, instituições e pesquisadores. O Instituto Médico Legal (IML) no Brasil é subordinado à

Superintendência da Polícia Técnico-Científica (SPTC), sendo também ligado à Polícia Civil. O médico-legista anuncia a morte biológica com a perícia, mas quem legitima e documenta a morte jurídica é o delegado. Muitas vezes há divergências entre os dois, mas em última instância é a Polícia Civil que dita a causa da morte. Em diversos países, os institutos médico legais são ligados ao Ministério da Saúde (MS). É importante ter como base a adoção do Protocolo de Minnesota, que versa sobre diretrizes para investigações a respeito de mortes suspeitas, garantindo a responsabilização das violações e a reparação para as famílias.

Em suma, do ponto de vista dos territórios em situação de vulnerabilidade social dominados pela antiga política de segurança, as consequências podem ser enumeradas como: morte de pessoas associadas ou não ao tráfico; morte dos agentes de segurança; expulsão de pessoas de suas residências quando há troca de facções; cobranças ilegais de taxas por inúmeros agentes; limitação do direito de ir e vir; toque de recolher; invasão das casas e revistas humilhantes aos moradores; impedimento das políticas de arruamento; suspensão das aulas nas escolas; suspensão das atividades dos postos de saúde; impedimento de entrada e saída de veículos; vítimas fatais sem qualquer vínculo com o tráfico; destruição de residências, estabelecimentos, caixas d'água por meio da troca de tiros; fomento do medo e negação do direito à segurança nos territórios.

9 SEGURANÇA PÚBLICA À LUZ DO PACTO FEDERATIVO

Após a promulgação da Constituição de 1988 (CF/1988), as relações federativas no Brasil têm sido assinaladas por um panorama de complexidade, no qual convivem simultâneas e conflituosas forças centralizadoras e descentralizadoras. Na ausência de diretrizes que esclareçam as atribuições e competências das instituições e agentes sociais, essa situação tem impacto em muitas políticas públicas, inclusive na segurança pública (Peres e Bueno, 2013). Nesta seção, será desenvolvida análise sobre as atribuições dos governos estaduais e municipais na segurança pública.

Neste contexto, serão abordados os obstáculos na cooperação e a comunicação efetiva das instituições de segurança pública, como Ministério Público, Polícia Militar, Polícia Civil e outros atores envolvidos. A integração das polícias, como consequência dos conflitos federativos, é debatida como um dos problemas de segurança, onde a Polícia Militar e Polícia Civil são os focos de discussão. A existência de diferentes policiais e o conflito de atribuição e a desconfiança afetam as operações práticas, a comunicação e o compartilhamento de dados (Bottino *et al.*, 2020). A falta de um banco de dados sobre violência também afeta as políticas públicas, onde a Polícia Militar tem um tipo de informação em seus batalhões; e nas delegacias a Polícia Civil possui outras. As unidades prisionais e socioeducativas também não realizam a coleta de dados de forma integrada, muitos estados não enviam as informações para o Departamento Penitenciário Nacional (Depen).

A proposta de criação do Sistema Único de Segurança Pública (Susp) foi desenvolvida para resolver os problemas advindos do modelo federativo adotado no Brasil, com objetivo de articular as ações federais, estaduais e municipais na área da segurança pública e da justiça criminal, agregando à autonomia dos estados (Lima *et al.*, 2013). Entretanto, este projeto não teve impacto na integração das instituições de segurança (Soares, 2007).

Inicialmente, cabe recordar aspectos da organização federativa nacional, assim fica mais claro compreender por que não existem estas atribuições. Segundo Marta Arretche (2000), o processo de descentralização foi complexo e heterogêneo, com resultados variados de acordo com as políticas e as localidades em que foram implementadas. Historicamente esta foi uma grande conquista, afinal significou a autonomia dos entes federados, inclusive financeiramente. Porém, também implicou enorme desafio, afinal estados e municípios brasileiros são marcados pela desigualdade quanto às suas capacidades técnicas, administrativas e de execução de gastos, o que os mantém dependentes da União. Por isso a tensão entre centralização e descentralização: muitas atribuições e políticas são organizadas, financiadas e monitoradas pelo governo federal, o que de certa maneira reduz a autonomia dos entes federados. Por sua vez, desde a CF/1988, existe um processo de descentralização em que estados e municípios assumem cada vez mais responsabilidades.

Em âmbito nacional, os investimentos em políticas de segurança pública foram marcados, na década de 1990, pela criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) em 1997, que sempre se pautou pelo respeito à autonomia dos entes federados. A criação dessa secretaria também significou a estruturação de mecanismos de gestão capazes de modificar o arranjo institucional da organização administrativa da segurança pública no âmbito governamental federal. Desde então, seu principal papel tem sido a cooperação intergovernamental.

Ainda no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), também foi criado o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP). A política de segurança pública deste governo foi resultado dos desdobramentos da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, ocorrida em Viena em 1993, da qual resultou, em 1996, o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), aperfeiçoado em 2000 com a instituição do II Programa Nacional de Direitos Humanos, após a IV Conferência Nacional de Direitos Humanos, ocorrida em 1999. O PNSP estabeleceu um marco na reflexão e nas políticas de segurança pública no país. Como se verá a seguir, logo após sua publicação outras políticas foram criadas para a área e sua abordagem, focada no respeito aos direitos humanos, na interlocução com a sociedade civil, na prevenção da violência, na redução dos homicídios, na centralidade da infância e da juventude como segmentos privilegiados de vitimização e no enfrentamento ao tráfico, se tornou referência (Sento-Sé, 2011).

A formulação do PNSP era um dos propósitos do Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp), criado em 1989, estabelecido pelo Decreto nº 2.169/1997 e revogado pelo Decreto nº 6.950/2009, que regulamentou o Conasp, o qual também estabeleceu que este seria um órgão colegiado de colaboração técnica no combate à criminalidade, subordinado ao próprio ministério (Cruz, 2013; Marques, 2015).

Como resultado de um processo democrático, de construção em conjunto com a sociedade civil, destacamos que o PNSP foi uma conquista e um marco. Significou um ponto de inflexão para a proposta de política de segurança pública brasileira, estabelecendo como objetivo a articulação de ações de repressão e prevenção à criminalidade no país. De outro modo, marcava também a necessidade de criar metas e planejar a política de segurança pública em todo o território nacional, incluindo os entes federados, o que também significaria investir recursos para tal. Portanto, representava também identificar os limites orçamentários, os fluxos de trabalho e gestão, de ações conjuntas entre órgãos e pessoas, não só no âmbito policial, mas também na esfera administrativa e burocrática, instâncias de avaliação e de monitoramento da qualidade decisória governamental e policial (Bottino *et al.*, 2020, p. 14).

No ano 2000, como resultado do PNSP, foi criado o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), que significou um passo importante para o fomento da cooperação intergovernamental. O fundo tinha como finalidade financiar projetos de estados e municípios que cumprissem determinados requisitos – eficiência, transparência, respeito aos direitos humanos – e que o governo federal julgasse prioritários (Cano, 2006). Os governos estaduais vêm sistematicamente recorrendo ao FNSP para incrementar os gastos com a política estadual, fato que intensificou as relações intergovernamentais no setor.

Em 2004, através do Decreto nº 5.289, durante o primeiro governo Lula, a Força Nacional de Segurança Pública foi criada pelo governo federal como um programa de cooperação entre os estados-membros e a União federal, com objetivo de, mediante convênio, realizar atividades e serviços para preservar a ordem pública, a segurança das pessoas e do patrimônio, atuando também em situações de emergência e calamidades públicas. Deste modo, a União destaca profissionais das forças de segurança pública estaduais, que ficam à disposição da União no Distrito Federal e, além dos salários em seus respectivos estados, recebem diárias do governo federal (Bueno, 2017).

Também data desse período as discussões e a criação em 2003, pelo Ministério da Justiça, do Susp. Seu objetivo era integrar, e não unificar, ações das três esferas de governo (federal, estadual e municipal), sem interferir na autonomia de cada um. Desde sua concepção, o Susp foi pensado como uma maneira de organizar as polícias, coordenar as ações e conferir transparência à segurança pública.

Em 2012, o governo federal lançou o programa Brasil Mais Seguro. Ele era uma parceria entre os órgãos de segurança pública, de justiça criminal e do sistema prisional, e seu objetivo era estimular a dinâmica das relações intergovernamentais. Também era parte dos seus objetivos auxiliar os estados na implementação da Câmara de Monitoramento de Inquéritos e Processos Judiciais e orientar os órgãos de justiça criminal a estabelecer parâmetros para operacionalizar as ações de proteção social. Em 2015, foi instituído o Plano Nacional de Redução de Homicídios (PNRH), que previa a identificação dos locais com maior concentração de homicídios e a elaboração de diagnósticos que identifiquem as causas dessas taxas.

De maneira geral, todas as iniciativas apresentadas até aqui, que se iniciam desde a aprovação da CF/1988, podem ser lidas através do tensionamento de algumas chaves interpretativas, como centralização e descentralização, público e privado, integração. De acordo com Sento-Sé (2011), estes documentos também apontam que a violência criminal nas grandes cidades entrou definitivamente na agenda pública brasileira. Além disso, a questão da segurança pública foi alçada às primeiras posições entre os principais problemas políticos e sociais do país.

De acordo com a nota técnica *Pacto federativo e financiamento da segurança pública no Brasil* (FBSP, 2013), destaca-se que, apesar de todos os avanços institucionais, não há clareza sobre o papel dos municípios na segurança pública, mas se estimulam e criam canais para essa participação. Fica claro, contudo, que a força de segurança dos municípios continua sendo a guarda municipal, embora se possa implementar outras formas de segurança cidadã, como os conselhos comunitários.

Dos estudos sobre a relação entre entes federados e impactos na gestão da segurança urbana (Sento-Sé, 2011; Adorno, 2002; Bottino *et al.*, 2021), indica-se que muitas foram as tentativas de produzir algo orgânico e que convocasse desde as forças de segurança pública até a sociedade civil como um todo, porém os resultados não têm sido satisfatórios. As políticas recentes, apresentadas anteriormente, como a criação do Susp, são peças que funcionam em separado. Faltam engrenagens.

Se refletirmos sobre o papel de órgãos como o Ministério Público, as polícias, as secretarias de Segurança Pública, nacional e estaduais, os diferentes órgãos de justiça, percebe-se que ainda há resistência e uma forte politização da agenda, que se altera bruscamente com as mudanças de governo. As lógicas próprias de funcionamento de cada uma das Unidades Federativas, que desenvolvem culturas autônomas de funcionamento e trabalham sem uma coordenação nacional, ou minimamente um compartilhamento de informações, por exemplo, são um desafio principal para a gestão da segurança pública no país.

Outra medida recorrente entre as propostas fica por conta do policiamento comunitário. De acordo com a literatura (Skolnik e Bayley, 1988; Bayley, 1985; Bayley e Skolnick, 2001; Skogan, 2004) e com os documentos oficiais, como o

PNSP, ele se caracteriza pela participação e alguma dose de protagonismo local. Por sua vez, também é um modelo de ação policial, pois é a polícia que dispõe do poder de decidir e da prerrogativa de definir suas estratégias. Este modelo de policiamento está relacionado com uma perspectiva de segurança pública preventiva, que antecede o crime, ou seja, que promove intervenções no espaço público e no tecido social a fim de evitar atos infracionais.

Em todo o país, programas de policiamento comunitário e segurança cidadã, como a promoção dos conselhos comunitários de segurança pública e outras políticas de prevenção e envolvimento da sociedade civil, foram experimentados (Sento-Sé *et al.*, 2017). É o caso emblemático das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), no Rio de Janeiro. Tal iniciativa política tinha dois objetivos principais: consolidar o controle estatal sobre comunidades sob forte influência da criminalidade ostensivamente armada e devolver à população local a paz e a tranquilidade públicas necessárias ao exercício da cidadania plena, que garanta o desenvolvimento tanto social quanto econômico, de acordo com o Decreto-Lei nº 42.787, de 6 de janeiro de 2011.

No Brasil, temos um modelo de policiamento com diferentes instituições e quase todas com um “ciclo incompleto de polícia”, isto é, as polícias que operam as atividades de patrulhamento ostensivo e preventivo não realizam o trabalho de “polícia judiciária” e vice-versa. O contrário disso, um “ciclo completo de polícia”, é o sistema prevalente mundo afora, como nos Estados Unidos, no Canadá e em Portugal, por exemplo. Nestes países, a organização policial se estrutura, basicamente, a partir de dois departamentos diferentes – um dedicado ao patrulhamento das ruas, outro dedicado à investigação –, que possuem relativa autonomia, chefias distintas, mas subordinam-se à mesma autoridade.

10 O DEBATE DA INTEGRAÇÃO INSTITUCIONAL

O tema da integração entre as instituições policiais no Brasil encontra ressonância há algum tempo no debate acadêmico e público. Inserido no bojo de discussões mais amplas sobre a reforma das polícias no país, o mote da integração entre as instituições policiais é atravessado por pautas fundamentais, como: i) questões relacionadas às dinâmicas do crime; ii) subordinação das polícias à dimensão da governança e das decisões políticas; iii) desenhos das estruturas das polícias; iv) arcabouço jurídico que lhes sustenta; v) seu lugar no arranjo do sistema de justiça criminal; e vi) formas de organização interna, de atuação e interação entre si, com o público e com outras instituições.

No Brasil, apesar da rígida separação normativamente estipulada pela Constituição entre as polícias, há propostas, como aquelas que constam do PNSP, que incentivam, ao menos no plano das intenções, o estabelecimento de sistemas

de metas e monitoramento, a fixação de protocolos de ação compartilhados entre os órgãos de segurança pública e do sistema de justiça criminal e a troca de informações de inteligência entre as instituições policiais dos entes federados e da União, e com outros órgãos de inteligência de Estado (Brasil, 2018, p. 46-50).

Na contramão de experiências como essas, no entanto, ainda persistem entraves importantes, que têm tornado insuficientes os esforços pela integração. Um deles certamente é a instabilidade relativa à manutenção ou ao desmantelamento das diretrizes das políticas de segurança pública a depender das orientações dos governos estaduais ou federal.

Outro empecilho à efetiva e irrestrita integração entre as polícias encontra-se na prevalência de relações interpessoais sobre relações institucionais. A cooperação e interlocução entre as instituições policiais, não raro, depende exclusivamente do grau de aproximação e dos interesses dos atores e grupos de atores que operam as polícias, suprimindo as possibilidades de instituições guiadas por princípios republicanos e legalistas, de respeito à coisa pública e aos interesses da população, e conduta baseada em preceitos de impessoalidade e isonomia.

Por fim, mas não menos relevantes, é preciso ainda assinalar a importância do corporativismo e da cultura individual de cada uma das instituições policiais. Aqui, uma vez mais, a diferenciação entre Polícia Militar e Polícia Civil nos fornece um bom parâmetro para o entendimento do que se diz, pois nelas é onde encontramos maior resistência. Como atestam diversos especialistas (Sapori, 1995; Muniz, 1999; Soares, 2000; Sansone, 2002; Kant de Lima, 2013; Santos, 2015; Bottino *et al.*, 2020), entre estas polícias há uma diferença de cultura organizacional que há décadas produz uma autoblindagem e uma rivalidade histórica na busca pela preservação de *status* e pela manutenção de determinados privilégios.

11 CONCLUSÃO

Diante dos levantamentos apresentados, podemos observar alguns pontos importantes para uma reflexão efetivamente voltada para o desenvolvimento. Em primeiro lugar, a violação de direitos humanos está intimamente vinculada a desigualdades e injustiças. Associa-se também a um conjunto plural de formas de vivenciar e perceber a violência, o que orienta práticas e comportamentos. Tal problema fundamenta uma série de esforços no plano político no sentido de buscar formas de redução nos índices de violência, especialmente as mortes violentas. Embora esse percurso tenha realizado conquistas, ainda encontra um conjunto de desafios não apenas de natureza institucional, mas desafios no sentido de uma cultura capaz de legitimar o desrespeito e a intolerância. Nesse sentido tais questões precisam ser pensadas por meio da bússola de uma cultura de paz, diretriz central da ONU em busca do desenvolvimento sustentável e da preservação dos direitos humanos.

O que podemos pensar em termos de sugestões são políticas públicas de desenvolvimento urbano que utilizem os planos diretores municipais como principais veículos de diagnóstico e informação para que ações assertivas sejam pensadas – em diálogo com as outras esferas da Federação e integrado com diversos setores. Com a delimitação dos espaços de planejamento, considerando as particularidades locais em termos de violência urbana e configuração do território instituído, pavimentado pela promoção de uma cultura de paz. Para tanto, é importante que a lente seja focada no plano escalar das favelas, assentamentos precários e periferias. Não se acaba com o problema da segurança, que é de origem estrutural, com mudanças no espaço construído. É necessário que o sistema de justiça, de policiamento e o imaginário da sociedade civil sejam orientados com base nos direitos humanos.

Apesar desses obstáculos, é possível dizer que houve algum avanço no campo da segurança pública, que não pode ser desprezado em relação aos debates. Há, contudo, muito a se fazer, pois as muitas medidas e experiências país afora, não obstante sua importância, ainda são escassas e insuficientes ante o desafio enfrentado. Os problemas são de ordem tanto quantitativa quanto qualitativa, em um grau elevado. Mas se é uma segurança pública e instituições policiais democráticas o que almejamos, então é preciso lembrar que a democracia é algo sempre inacabado, que se constrói no caminho, embora estejamos diante de um cenário que, sob muitos aspectos, demanda urgência de ações.

REFERÊNCIAS

- A POLÍCIA no Rio de Janeiro matou 1810 pessoas. **Cesec**, Rio de Janeiro, 23 jan. 2020. Disponível em: <https://cesecseguranca.com.br/reportagens/policia-do-rio-de-janeiro-matou-1-810-pessoas-em-2019/>.
- AMARAL, L. O imaginário do medo: violência urbana e segregação espacial na cidade do Rio de Janeiro. **Contemporânea**, v. 8, n. 1, 2010.
- ARRETCHE, M. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: Fapesp, 2000.
- BAUMAN, Z. **Confiança e medo na cidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 24 mar. 2009.
- BAYLEY, D. H.; SKOLNICK, J. H. **Nova polícia**: inovações nas polícias de seis cidades norte-americanas. Tradução de Geraldo Gerson de Souza. São Paulo: Editora da USP, 2001.
- BAYLEY, D. H. **Patterns of policing**. Nova Brunswick: Rutgers University Press, 1985.
- BEATO, F. C. Determinantes da criminalidade em Minas Gerais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 13, n. 37, jun. 1998.

BOTTINO, T. *et al.* **Os desafios da integração na segurança pública no Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, nov. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 635**. Doc. 1. Brasília, 19 nov. 2019. Disponível em: <http://www.mprj.mp.br/adpf-635>.

BRASIL. **Anuário brasileiro de segurança pública**. Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2020. Disponível em: https://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/10/Anuario-2019-FINAL_21.10.19.pdf. Acesso em: 22 jul. 2021.

BRASIL. **Plano nacional de segurança pública e defesa social 2018-2028**. Brasília: MSP, 2018. 93 p.

BUENO, S. O papel da União no financiamento das políticas de segurança pública. **Boletim de Análise Político-Institucional (Bapi)**, n. 11, jan.-jun. 2017. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8076/1/BAPI_n11_Papel.pdf.

CANO, I. Políticas de segurança pública no Brasil: tentativas de modernização e democratização *versus* a guerra contra o crime. **Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 3, n. 5, p. 136-155, dez. 2006. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1806-64452006000200007&script=sci_arttext.

CRUZ, G. B. A historicidade da segurança pública no Brasil e os desafios da participação popular. **Cadernos de Segurança Pública**, ano 5, n. 4, mar. 2013. Disponível em: http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/Rev201304completa.pdf#page=44.

ENGEL, C. **Diagnóstico dos homicídios no Brasil**: subsídios para o Pacto Nacional pela Redução de Homicídios. Brasília: Senasp/MJ, 2015.

FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: FBSP, 2019.

FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Pacto federativo e financiamento da segurança pública no Brasil**. São Paulo: FBSP, 2013. (Nota Técnica). Disponível em: https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/03/FBSP_Pacto_federativo_financiamento_seguranca_publica_brasil_2014.pdf.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Atlas da violência**. 2020.

KANT DE LIMA, R. Entre as leis e as normas: éticas corporativas e práticas profissionais na segurança pública e na justiça criminal. **Dilemas – Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 6, n. 3, p. 549-580, out.-dez. 2013.

KILSZTAJN, S. *et al.* Vítimas fatais da violência e mercado de drogas na Região Metropolitana de São Paulo. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Campinas, v. 20, n. 2, p. 259-279, jul.-dez. 2003.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. 5. ed. São Paulo: Ed. Centauro, 2008.

MARIZ, R.; CAPRIOLI, G. Regiões Norte e Nordeste cresceram economicamente e na criminalidade: má gestão na segurança e a falta de investimentos sociais estão entre as razões. **Estado de Minas**, 13 fev. 2012. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/nacional/2012/02/13/interna_nacional,277677/regioes-norte-e-nordeste-cresceram-economicamente-e-na-criminalidade.shtml. Acesso em: 22 jul. 2020.

MELLO-JORGE, M. H. P. Adolescentes e jovens como vítimas da violência fatal em São Paulo. In: PINHEIRO, P. S. *et al.* (Org.). **São Paulo sem medo: um diagnóstico da violência urbana**. Rio de Janeiro: Garamond, 1998. p. 97-120.

MOURA, C. **A história do negro brasileiro**. São Paulo: Editora Ática, 1989.

MUNIZ, J. **Ser policial é, sobretudo, uma razão de ser: cultura e cotidiano da Polícia Militar do estado do Rio de Janeiro**. Tese (Doutorado em Ciência Política), Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1999.

NUNES, S. B. **Trabalho sujo ou missão de vida? Persistência, reprodução e legitimidade da letalidade na ação da PMESP**. 2018. Tese (Doutorado) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2018.

PERES, U. D.; BUENO, S. Pacto federativo e financiamento da segurança pública no Brasil. In: MINGARDI, G. (Org.). **Política de segurança: os desafios de uma reforma**. 1. ed. São Paulo: FPA, 2013. v. 1, p. 125-144.

PORTELLA, D. D. A. Homicídios dolosos, tráfico de drogas e indicadores sociais em Salvador, Bahia, Brasil. **Temas Livres – Ciência e Saúde Coletiva**, v. 24, n. 2, fev. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232018242.32412016>.

RAMOS, S. (Coord.). **A cor da violência policial: a bala não erra o alvo**. Rio de Janeiro: Rede de Observatórios de Segurança/CESeC, dez. 2020.

SANSONE, L. Fugindo para a força: cultura corporativista e “cor” na Polícia Militar do estado do Rio de Janeiro. **Estudos Afro-Asiáticos**, v. 24, n. 3, p. 513-532, 2002. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-546X2002000300004&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 20 maio 2021.

SANTOS, I. G. **Agentes de mudança, contextos políticos e dinâmica institucional: um estudo sobre o processo de mudança institucional gradual no setor da segurança pública no Brasil**. Tese (Doutorado) – Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

SAPORI, L. F. A administração da justiça criminal numa área metropolitana. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 10, n. 29, p. 143-157, 1995.

SENTOSÉ, J. T. A construção de um discurso sobre segurança pública no âmbito nacional: apontamentos para um programa de pesquisa. **Dilemas – Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 4, n. 3, p. 501-521, jul.-set. 2011. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/7257/5837#>.

SENTOSÉ, J. T. *et al.* Os conselhos comunitários de segurança pública: dinâmicas e avanços de uma política pública no Rio de Janeiro. **Geo Uerj**, Rio de Janeiro, n. 31, p. 151-176, 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/32060/22978>.

SKOGAN, W. (Ed.). **Community policing**. Can it work? Belmont, Thomson/Wadsworth, 2004.

SKOLNICK, J.; BAYLEY, D. **Policiamento comunitário**. São Paulo: Edusp, 1988.

SILVA, E. S. **O contexto das práticas policiais nas favelas da Maré**: a busca de novos caminhos a partir de seus protagonistas. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

SOARES, L. E. **Meu casaco de general**: 500 dias no *front* da segurança pública do estado do Rio de Janeiro. Companhia das Letras, dez. 2000.

SOARES, L. E. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 21, n. 61, p. 77-97, dez. 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142007000300006&lng=en&nrm=iso.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ABRUCIO, F. L. **Os barões da Federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec; USP, 1998.

ADORNO, S. Exclusão socioeconômica e violência urbana. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 8, p. 84-135, jul.-dez. 2002.

BALLESTEROS, P. R. Gestão de políticas públicas no Brasil: problemas, impasses e desafios. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 6-22, fev.-mar. 2014. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/353/173>.

BEATO, C.; RIBEIRO, L. Discutindo a reforma das polícias no Brasil. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 16, n. 4, out.-dez. 2016.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Sistema Único de Segurança Pública 2003-2004-2005**. Brasília: MJ, 2003. Disponível em: <http://www.observatoriodeseguranca.org/files/Sistema%20%C3%A7%C3%A3o%20de%20Seguran%C3%A7a%20P%C3%BAblica%20-%202003-2004-2005.pdf>.

BRASIL. Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); e revoga dispositivos da Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 jun. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm.

CÂMARA, P. S. Considerações em torno do ciclo completo da ação policial. **Revista Brasileira de Segurança Pública** (Suplemento Especial), São Paulo, v. 10, 28-33, fev.-mar. 2016.

CARVALHO, J. Milícia expande negócios no Rio e ‘exporta’ modelo para outros estados. **G1**, Rio de Janeiro, 6 jan. 2016. Disponível em: <https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/01/milicia-expande-negocios-no-rio-e-exporta-modelo-para-outros-estados.html>. Acesso em: 13 jun. 2021.

COMISSÃO ESPECIAL DE ESTUDO. Unificação das polícias civis e militares. **Relatório final**, Brasília: Câmara dos Deputados, jul. 2018. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/unificacao-das-policias-civil-e-militar/documentos/outros-documentos/relatorio-final>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

INESC – INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Segurança pública e cidadania**: uma análise orçamentária do Pronasci. Brasília: Inesc, 2010. Disponível em: https://br.boell.org/sites/default/files/pronasci_seguranlica_e_cidadania_2.pdf.

INSTITUTO SOU DA PAZ. **Onde mora a impunidade?** Por que o Brasil precisa de um Indicador Nacional de Esclarecimento de Homicídios? São Paulo: Instituto Sou da Paz, 2020. Disponível em: <http://soudapaz.org/o-que-fazemos/conhecer/pesquisas/politicas-de-seguranca-publica/control-de-homicidios/?show=documentos#3969>.

KANT DE LIMA, R. Cultura jurídica e práticas policiais: a tradição inquisitorial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 10, n. 4, p. 65-84, jun. 1989.

LEMGRUBER, J. (Coord.). **Um tiro no pé**: impactos da proibição das drogas no orçamento do sistema de justiça criminal do Rio de Janeiro e São Paulo. Rio de Janeiro: CESeC, mar. 2021.

MACAULAY, F. Cycles of police reform in Latin America. *In*: FRANCIS, D. J. (Org.). **Policing in Africa**. Nova York: Palgrave Macmillan, abr. 2012. p. 165-190.

MARQUES, A. M. T. Conasp: um jovem conselho em busca de sua identidade. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 9, n. 2, p. 180-197, ago.-set. 2015. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/508/215>.

PERES, S.; BUENO, S. Pacto federativo e financiamento da segurança pública no Brasil. *In*: MINGARDI, G. (Org.). **Política de segurança: os desafios de uma reforma**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. Disponível em: https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2017/05/2guaracy_0.pdf.

PINHEIRO, M. Ciclo completo da Polícia Militar *versus* Estado Democrático de Direito. **Revista Brasileira de Segurança Pública (Suplemento Especial)**, São Paulo, v. 10, p. 44-49, fev.-mar. 2016.

RIBEIRO, E. Impactos das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) sobre cotidianos escolares. **Lua Nova – Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 110, p. 155-188, 2020.

SAPORI, L. F. Como implantar o ciclo completo de polícia no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública (Suplemento Especial)**, São Paulo, v. 10, p. 50-58, fev.-mar. 2016.

SAPORI, L. F.; CARDOSO, P. S. Integração policial em Minas Gerais: desafios da governança da política de segurança pública. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 8, n. 3, p. 428-453 set.-dez. 2008.

SCHRAIBER L. B.; D'OLIVERIA, A. F. P. L.; COUTO, M. T. Violência e saúde: estudos científicos recentes. **Revista de Saúde Pública**, v. 40, n. especial, p. 112-120, 2006.

SENTO-SÉ, J. T.; CANO, I.; MARINHO, A. **Efeitos humanitários dos conflitos entre facções do tráfico de drogas numa comunidade do rio de janeiro**. Rio de Janeiro: Laboratório de Análise da Violência (LAV-Uerj), 2006.

SENTO-SÉ, J. T. *et al.* **A guerra da providência: uma análise da ocupação pelo exército da favela da Providência no Rio de Janeiro em março de 2006**. Rio de Janeiro: Laboratório de Análise da Violência (LAV-Uerj), 2006.

SEXTA Turma considera ilegal busca e apreensão coletiva em comunidades pobres do Rio. **Stj.jus.br**, Brasília, 5 nov. 2011. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalt/Paginas/Comunicacao/Noticias/Sexta-Turma-considera-ilegal-busca-e-apreensao-coletiva-em-comunidades-pobres-do-Rio.aspx>.

SEGURANÇA PÚBLICA, CIDADE E CIDADANIA

Cláudio Roberto de Jesus¹

Arnaldo Costa Gama²

1 INTRODUÇÃO

Os problemas relacionados à segurança pública no Brasil ganharam grande visibilidade nos diversos meios de comunicação nas últimas décadas, especialmente agora no contexto do novo coronavírus. No entanto, o debate é escasso. Por um lado, acredita-se que os problemas da violência urbana estão relacionados a nossa histórica e brutal desigualdade social, à aceleração da imposição do capitalismo, à discriminação e à intolerância. Pressupõe-se, assim, que mudanças estruturais e redução das desigualdades levariam a uma gradual redução das violências, principalmente nas cidades. Acontece que, mesmo em momentos de forte expansão da economia, a desigualdade social persiste – ou seja, tem caráter estrutural. Além disso, o crescimento recente da violência urbana ocorreu em período de retomada do crescimento, contrariando tal perspectiva. O que se percebe é que parte dos jovens que vivem em condições precárias efetivamente são levados à prática de ilícitos; entretanto, a expansão e a alta lucratividade dos mercados ilegais criam a possibilidade de lucros extraordinários e mobilizam uma rede que atravessa as classes sociais e os circuitos formal, informal, ilegal e ilícito. Além disso, é preciso ressaltar que falamos de violências que não se resumem ao mundo dos ilícitos.

De outro modo, acredita-se que a violência urbana tem suas raízes na existência de leis frouxas e na impunidade, o que levaria ao estímulo a práticas violentas e sua recorrência. Tal perspectiva é antiga na visão de autoridades e gestores públicos brasileiros; no entanto, ganha força na última década do século XX, sob forte influência da política dos Estados Unidos de “guerra às drogas” e de “tolerância zero”. O endurecimento das penas levou a um crescimento contínuo e intenso do encarceramento nos Estados Unidos e nos demais países que seguiram essa linha. O Estado penal, como definiu Loïc Wacquant, alterou a forma de ação da polícia, deixando de lado a forma comunitária e dando lugar para uma ação mais repressiva.

1. Professor no Departamento de Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (DPP/UFRN) e membro do Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais (PPEUR) da UFRN. *E-mail*: claudiobertojesus@gmail.com.

2. Doutorando do PPEUR/UFRN. *E-mail*: arnaldo.gama@gmail.com.

Tal ação levou, em um primeiro momento, a uma diminuição das taxas de criminalidade, o que levou tantos outros países a copiar o modelo estadunidense.

No entanto, em pouco tempo, foi possível observar consequências não desejadas dessas ações. Além do superencarceramento e da necessidade cada vez maior de verbas para expansão e manutenção do sistema carcerário, a forte estigmatização de negros e pobres também se evidenciou em pouco tempo. O abismo criado entre as forças policiais se agravou ainda mais com a morosidade do Judiciário, visto que o grande número de prisões causou uma sobrecarga nos tribunais. Ao mesmo tempo, houve um aumento da letalidade policial, das prisões equivocadas, da negligência e de outras arbitrariedades. O que Wacquant destaca é que, enquanto a política de “tolerância zero” se espalhou pelo mundo, em Nova York, seu local de origem, as críticas a essa política tornaram-se intensas. Atualmente, os Estados Unidos passam por uma sensível mudança na regulamentação e na tolerância às drogas e no que concerne ao punitivismo penal.

No Brasil, a natureza do Estado penal se cristaliza na agenda pública ao longo dos anos 1990. Essa década apresenta uma série de contradições. É um momento pós-Constituição cidadã (1988) que traz avanços no campo das políticas sociais, ao mesmo tempo que o movimento neoliberal promove um amplo processo de privatização e abertura comercial. Nessa década, diversas prefeituras progressistas promoveram mudanças significativas na forma de se fazer política, com políticas de participação popular e maior transparência, ao mesmo tempo que se agravou o problema do desemprego e as taxas de violência aumentaram nos centros urbanos, especialmente na região Sudeste. Nesse contexto, o massacre do Carandiru, ocorrido em 1992, coloca de vez o problema da segurança pública na agenda governamental.

Os que viam o problema da violência urbana ligada à desigualdade social passam a denunciar de forma sistemática as péssimas condições nos presídios, assim como a reivindicar tratamento humanizado para os privados de liberdade. Os defensores da política de “tolerância zero” ganharam preponderância na mídia e nas agendas de governo, seja no âmbito federal, seja no estadual. A partir de então, assistimos a um aumento gradual do encarceramento, sem que isso signifique redução da violência.

O que é preciso sublinhar nesse processo é a escassez de um amplo debate sobre os condicionantes da violência urbana e das saídas possíveis para além do punitivismo. Apesar de aflorar uma série de bons trabalhos de discussão teórica e pesquisa empírica na academia e nos institutos de pesquisa, os debates não alcançaram a agenda política. No Brasil, prevalece a política de repressão nas periferias pobres, com a prisão em massa de jovens negros, com baixa escolaridade e que têm poucas chances nos circuitos formais. Essa é uma política que, em vez de resolver os problemas da segurança pública, acaba por agravar os existentes e criar

novos. O encarceramento em massa, a violência e insalubridade e a expansão dos presídios para o interior criaram as condições para o surgimento das organizações criminosas e a disseminação de suas redes para outros estados do Brasil, especialmente para as regiões Norte e Nordeste, bem como o surgimento de organizações criminosas regionais.

Enquanto isso, os mercados de ilícitos têm se expandido para várias partes do planeta, com alta lucratividade. A violência urbana e no campo é persistente, apresentando taxas elevadas em suas mais diversas manifestações. A política de segurança pública no Brasil tem se apresentado mais como gestão da pobreza do que como a busca efetiva para resolução dos problemas cotidianos da população (Leite, 2012; Silva, 2008; 2010; Misse, 1993; 2010). Atualmente, contamos com um amplo conhecimento dos nossos problemas; porém, é urgente ampliarmos o debate sobre segurança pública no intuito de formular uma agenda progressista.

Um ponto que tem chamado atenção e que precisa ser mais explorado é entender os problemas relacionados à segurança pública em relação à cidadania, ou à sua ausência. É comum se dizer que as cidades brasileiras, especialmente as grandes metrópoles, se tornaram violentas, mas é preciso se questionar sobre quando foram seguras. Quando significaram lugar de pertencimento? Em que momento a liberdade foi sinônimo de igualdade? Se a miséria e o sofrimento de muitos, ante o luxo e a soberba de poucos, são uma das mais cruéis formas de violência, pode-se dizer que nossas cidades sempre foram celeiro de conflitos. Outras violências se acumulam entre os populares, organizados a partir de uma moral machista, que coloca a mulher em posição de submissão, assim como o racismo estrutural, que alicerça o *apartheid* entre o morro e a rua, além de criar distinções entre eles. São questões que estão no bojo para se pensar a segurança urbana e se criarem mecanismos para a construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU).

2 CIDADE E CIDADANIA

A cidadania dos antigos, apesar de suas limitações, ainda é fonte de inspiração para pensar as relações sociais contemporâneas. A cidade-Estado se deu a partir da formação de uma comunidade de pequenos proprietários de terras livres. A formação da comunidade se fez em contraposição ao estrangeiro, com o intuito de proteção do território ante as ameaças externas. Chama atenção o fato de que surge uma relação específica entre indivíduo e comunidade, na qual prevalece a vontade coletiva, de modo a preservar as liberdades individuais. É importante também destacar que a relação entre esses indivíduos não era controlada por um poder superior.

Sendo assim, os conflitos

tinham que ser resolvidos comunitariamente, por mecanismos públicos, abertos ao conjunto dos proprietários. Aqui reside a origem mais remota da política, como

instrumento de tomada de decisões coletivas e de resolução de conflitos, e do Estado, que não se distinguia da comunidade, mas era sua própria expressão (Guarinello, 2003, p. 33).

O que se percebe é um movimento de construção de um espaço público comum, com uma legislação fixa e escrita para todos e instituições de resolução de conflitos, como os tribunais. Ao mesmo tempo, preservaram-se as especificidades de cada cidade-Estado, fortalecendo-se, assim, a delicada relação de preservação da singularidade – ante a construção do senso de coletividade – entre as cidades-Estados. Cabe destacar, ainda, a importância dos núcleos urbanos, onde não só se organizavam as atividades econômicas e jurídicas da cidade-Estado, mas também se fortalecia o senso de comunidade, a partir dos costumes comuns, dos cultos e da sensação de pertencimento.

A questão do pertencimento é fundamental na compreensão do lugar da cidadania. Estar incluído na comunidade implicava participar efetivamente do cotidiano e do reconhecimento da legitimidade das suas instituições. Pertencer era um privilégio que garantia a cidadania plena. No entanto, a cidadania se construiu a partir de um duplo movimento, o de incluir os cidadãos na comunidade e o de fechá-la para os de fora, que eram vistos como ameaça, ao mesmo tempo. Internamente, também havia um grande número de não incluídos, como os estrangeiros residentes, os escravos, as mulheres, entre outros.

A cidadania moderna não é uma retomada da condição dos antigos, ou a sua mera reprodução. As condições históricas que colocaram em movimento o processo de construção da cidadania como a conhecemos hoje são bem distintas da cidade-Estado. A cidadania moderna se constrói a partir do Estado-nação. Trata-se de um longo processo de conquista de direitos pelas camadas subalternas. Processo que ocorre com avanços e retrocessos e que é distinto em cada Estado. Além de a conquista de direitos civis, políticos e sociais não ser um movimento linear e irreversível, também implica um processo de inclusão que exclui, tanto em relação ao elemento externo quanto ao interno.

A Revolução Inglesa leva a uma mudança na natureza do Estado e tem como principal protagonista a burguesia emergente. A conquista dos direitos civis e a participação na vida política ficaram restritas, em grande medida, aos proprietários, ficando fora das demais camadas da população. No caso da Revolução Americana, a construção do mito da fundação de uma sociedade de homens livres contrastava com a escravidão imposta aos negros, o silenciamento das mulheres e o massacre dos indígenas. A Revolução Francesa, fortemente influenciada pelos ideais iluministas, provocou uma mudança radical em termos de compreensão do conceito de cidadão. Em outra medida, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão inspirou diversos movimentos que ganharam força com o desenvolvimento da Revolução

Industrial – especialmente, os movimentos operários ao longo dos séculos XIX e XX – na busca por direitos.

Ainda que a cidadania moderna tenha como referência o Estado-nação, é nos grandes centros urbanos que as lutas pela generalização dos direitos políticos, civis e sociais ocorreram com maior ênfase. A intensa urbanização ocorrida no século XIX escancarou as desigualdades sociais e as contradições do capitalismo (Souza, 1995). É na cidade que se percebe a distância entre os ideais da declaração e a realidade concreta, em que a carestia, a intensa exploração do trabalhador, as condições insalubres de moradia e o alcoolismo, entre outros problemas, deixavam clara tal distância. É na cidade que se percebe de forma explícita que o outro não é um igual – haja vista que, dependendo da sua posição social, o indivíduo não é tão livre – e que não pertence a determinados lugares.

A primeira metade do século XX foi marcada por grandes conflitos, reordenamento da geopolítica mundial e reforço do Estado-nação. O período posterior à Segunda Guerra foi marcado pelo papel decisivo de sindicatos e partidos trabalhistas em termos de conquistas de direitos sociais, principalmente nos países de capitalismo avançado. Ainda assim, nos Estados Unidos, por exemplo, os direitos civis e políticos das mulheres e dos negros não eram reconhecidos.

No Brasil, a construção da cidadania começou de forma tardia e claudicante. O tipo de colonização, pautada exclusivamente na exploração, na longa permanência de um modelo escravocrata e na pouca influência das ideias iluministas entre as elites, conformou uma sociedade desigual e pouco tolerante em relação aos descontentes. O modelo econômico exportador, aliado ao uso intensivo da escravidão, é ponto determinante.

O uso de trabalho escravo no Brasil foi decisivo para a formação da sociedade brasileira e ainda se reflete nos problemas centrais da atualidade. O empreendimento colonial criou a escravidão africana e um processo diferenciado do que ocorria nas metrópoles.

Enquanto nos centros metropolitanos opera-se vasto e longo processo de acumulação primitiva que se exprime, principalmente, na expropriação que retira a terra dos camponeses e os instrumentos de trabalho dos artesãos, transformando o trabalho em força de trabalho, na Colônia é o escravo que passa a impulsionar o processo produtivo. São processos que aparentemente são paradoxais, que nas suas expressões inversas revelam o movimento contraditório do capital mercantil (Kowarick, 1994, p. 22).

Kowarick (1994) nos alerta para o fato de que nas metrópoles estava em curso o processo de formação de mão de obra assalariada livre, enquanto nas colônias, especialmente no Brasil, havia uma intensificação do uso de trabalho escravo para viabilizar o sistema. Tal fato fez com que os livres e, posteriormente, os libertos buscassem a cultura de subsistência ou permanecessem vinculados aos grandes

proprietários em atividades diversas. Havia também homens livres que viviam mendigando, vagando de um lugar para outro, e acabavam por se tornarem pessoas indesejadas, uma vez que ocupavam espaços de livre acesso.

O Brasil, mesmo depois do processo de independência, manteve sua posição subalterna na economia mundial como produtor de matéria-prima. A economia cafeeira fez perpetuar o uso intensivo do trabalho escravo, além de fomentar o comércio interno, com a transferência de escravizados da lavoura açucareira para o Sudeste. Como destaca Kowarick (1994), por ser o trabalhador escravo menos produtivo que o trabalhador livre, as condições de exploração foram muito intensas para viabilizar ganhos. Ao grande volume de recursos dispensados para adquirir cativos, somam-se gastos para subsistência mínima e vigilância. No entanto, o principal argumento do autor vai além da determinação econômica:

os livres, na medida em que o cativo fosse o referencial do processo produtivo, só poderiam conceber o trabalhador organizado como a forma mais degradada de existência. A seu turno, como o parâmetro que os senhores tinham do trabalho era pautado na escravidão, do qual os livres procuram de todas as maneiras escapar, cristalizar-se-ia a percepção de que eram os menos desejáveis: eram vistos como verdadeiros “vadios”, imprestáveis para o trabalho (Kowarick, 1994, p. 43).

Nesse sentido, a mobilização das elites para trazer mão de obra estrangeira no intuito de exercer o trabalho assalariado não se fez por falta de indivíduos, mas pela formação de uma “ralé” estrutural. A saída conservadora das elites implicou a conformação de uma sociedade ainda mais fragmentada, para além da relação entre senhor e escravo.

Os processos globais de urbanização e industrialização, no Brasil, evidenciaram ainda mais as diferenças sociais, principalmente a violência e a criminalidade em ambientes urbanos (Oliveira, Cortese e Nery, 2023). Se o mercado de trabalho assalariado da lavoura cafeeira foi pouco inclusivo, a ocupação dos espaços das cidades seguiu a mesma lógica. A liberdade dos escravizados não foi acompanhada de qualquer forma de reparação; ao contrário, foram deixados à própria sorte e acabaram por ocupar os morros das cidades. Os demais, que compunham a ralé, instalaram-se nas franjas das cidades, constituindo os bairros populares, sobrevivendo de trabalhos precários. O que é importante destacar é que a liberdade nunca foi sinônimo de igualdade.

O trabalho de Chalhoub (2008) reconstrói a cena carioca dos populares na virada do século XIX para o XX de forma preciosa e metódica. Em um determinado momento do livro *Trabalho, Lar e Botequim: o cotidiano dos trabalhadores no Rio de Janeiro da belle époque*, chama atenção para o fato de que a elite brasileira tinha como projeto fazer das nossas cidades uma reprodução das metrópoles europeias, especialmente Paris. As intervenções no espaço urbano não se limitaram a mudar

a paisagem arquitetônica. Dias (1999) cita como exemplo dessa ação o município de Manaus no período do auge da produção da goma elástica, em que o apogeu da produção da borracha cristalizou a paisagem do centro da cidade, o qual foi se reconfigurando e promovendo, ao mesmo tempo, uma higienização social. Tais projetos não vislumbravam a inclusão das camadas subalternas; no entanto, não renunciavam ao controle sobre eles. A análise documental mostra como a violência era presente no cotidiano dos populares, atravessada pelo machismo, pelo preconceito de cor, pela vingança e pelas rixas contra os estrangeiros. Interessa dizer que normalmente os conflitos eram resolvidos entre os populares seguindo uma moral local. A polícia e o Judiciário eram instrumentos de repressão. Os policiais estavam em contato direto com a população e eram comuns graves conflitos entre as duas partes. Quando os populares tinham contato com o Judiciário, raramente era para resolver suas demandas; normalmente, aquele lugar estranho e distante era sinônimo de problema.

A cidade apresentada por Chalhoub (2008) e por Dias (1999) era segregada, conflituosa e excludente. Com o avanço da urbanização e o processo de industrialização iniciado na primeira metade do século XX, os principais centros urbanos passaram a ser palco de lutas dos movimentos sociais. Ainda que o modelo getulista de organização dos trabalhadores pretendesse tutelar os sindicatos, diversos atores sociais emergiram na cena urbana. A indústria absorveu parte da população no trabalho formal assalariado, ao mesmo tempo que coexistiu um mercado de trabalho informal, algo estrutural na realidade brasileira. Mesmo nos momentos de grande crescimento econômico e mobilidade social ascendente, a informalidade foi persistente, diferenciando trabalhadores dotados de direitos daqueles que viviam em permanente risco.

Em relação às características de nossa formação social, permaneceu, como traço marcante da nossa cultura do trabalho, o desprezo pelas atividades manuais, bem como uma cultura organizacional baseada na pessoalidade e no trato autoritário das chefias na relação com os subordinados. Em relação ao preconceito de cor, mesmo com uma incorporação maior do negro no mercado de trabalho, ainda é nítida a desigualdade nos rendimentos e na ocupação de cargos de chefia. Do ponto de vista político, desenvolvem-se formas híbridas de participação na vida pública. O mito da democracia racial foi, e continua sendo, uma forma velada de preconceito, que, ao não declarar abertamente o preconceito de cor, escamoteia uma estrutura social fortemente hierarquizada, que privilegia o branco de posses em detrimento do negro, índio e pobre (DaMatta, 1984).

Dessa forma, “o bom cidadão não é o que se sente livre e igual, é o que se encaixa na hierarquia que lhe é prescrita” (Carvalho, 1998, p. 307). O Estado brasileiro tem como peculiaridade “formar” cidadãos. Como destaca José Murilo

de Carvalho, desenvolve-se aqui uma “estadania” a partir de um Estado liberal, que paradoxalmente é o grande regulador da vida social.

O desenvolvimentismo fulgurante que prevaleceu na economia brasileira de 1930 até o início da década de 1980 não só deu ao Brasil o título de país que mais cresceu no século XX, como também posicionou sua economia entre as dez maiores do mundo ao fim do período citado. Mesmo assim, a desigualdade social permaneceu quase intocada. Do ponto de vista político, a centralização do poder e a ditadura militar colocaram severos limites à participação popular nas decisões políticas. Paradoxalmente, durante a ditadura militar, houve avanços no campo dos direitos sociais (Carvalho, 2003).

Para Jessé de Souza, é nesse contexto que ocorre “a formação de um padrão especificamente periférico de cidadania e subcidadania” (Souza, 2003, p. 153). Souza toma como referência Florestan Fernandes e sua obra *A Integração do Negro na Sociedade de Classes*. A partir de uma exaustiva investigação empírica das condições de vida de negros e trabalhadores rurais na cidade de São Paulo, na virada do século XIX até a década de 1960, Florestan consegue definir as principais dificuldades enfrentadas pelos grupos marginais para se adaptarem ao capitalismo concorrencial em desenvolvimento. Segundo Souza (2003), Florestan reconstitui de forma notável o quadro socioeconômico e psicossocial que aflige o negro liberto e outros grupos sociais marginalizados.

No entanto, Souza (2003) faz algumas críticas ao estudo de Florestan em relação ao preconceito e à discriminação social. Assim como o negro, o branco de origem rural humilde também sofre com problemas de inadaptação no centro urbano. Sendo assim,

se há preconceito neste terreno, e certamente há e agindo de forma intransparente e virulenta, não é, antes de tudo, um preconceito de cor, mas sim um preconceito que se refere a certo tipo de ‘personalidade’, julgada como improdutiva e disruptiva para a sociedade como um todo (Souza, 2003, p. 159).

O que o autor chama atenção é que não é propriamente a herança escravocrata que determina a produção da subcidadania, pois a cor da pele teria um papel importante, mas não determinante, visto que os despossuídos brancos também sofrem de discriminação e marginalização. Assim, para Souza,

é precisamente o abandono secular do negro e do dependente de qualquer cor à própria sorte a “causa” óbvia de sua inadaptação. Foi este abandono que criou condições perversas de eternização de um “*habitus* precário”, que constrange esses grupos a uma vida marginal e humilhante à margem da sociedade incluída. Por outro lado, é necessário ter-se clareza teórica e prática acerca das causas reais da marginalização. É precisamente o tipo de explicação que enfatiza o dado secundário da cor – a qual permitiria, supostamente, atribuir a ‘culpa’ da marginalização

unicamente ao preconceito – que joga água no moinho da explicação economicista e evolucionista de tipo simples, que supõe ser a marginalização algo temporário, modificável por altas taxas de crescimento econômico, as quais, de algum modo obscuro, terminaria por incluir todos os setores marginalizados (Souza, 2003, p. 160).

A questão da subcidadania torna-se mais complexa à medida que não é possível considerar a simples transposição das relações escravocratas no mundo urbano capitalista. O que é importante compreender é como se naturalizam e cristalizam diferenças sociais, com reflexos no mercado de trabalho, nas relações de consumo e no acesso a serviços.

A caracterização da “ralé” como incapaz de se adaptar à nova ordem por conta de certos atributos psicossociais tende a reforçar o preconceito já existente e a transferir para o indivíduo a culpa de sua marginalidade. Essa perversão social contribui de forma significativa para o não reconhecimento do outro como igual.

Do ponto de vista econômico, a informalidade torna-se o principal meio de sobrevivência das camadas marginalizadas. Diferentemente do que certos economistas acreditavam, a informalidade não é porta de entrada para o mercado formal, muito menos apenas mão de obra excedente disponível para o capital. Não é um trabalho temporário; pode até ser inicialmente, mas torna-se permanente por conta de inúmeros motivos. Da mesma forma, a habitação precária, informal, torna-se regra de ocupação do espaço. Não só as vilas e as favelas, mas também os inúmeros bairros populares, com produção de casas por meio de mutirão ou autoconstrução. Esse tipo de apropriação do espaço também reafirma as diferenças sociais, pois o acesso a serviços essenciais fica comprometido, abrindo espaço para a ação de milícias e grupos marginais.

A crise econômica dos anos 1980 e 1990 desnudou as contradições da ideologia desenvolvimentista. O desemprego de longa duração, a precarização das condições de trabalho e o rebaixamento de salários impulsionaram a busca por alternativas à crise. Houve não só um crescimento da informalidade, como também surgiram – ou ressurgiram, em alguns casos – movimentos como cooperativismo, economia solidária, economia popular urbana, entre outros. A cidade tornou-se um laboratório para novas experiências de produção e consumo. Porém, com a retomada do crescimento no início do novo milênio, houve um abandono parcial de tais experiências e a retomada das ideias desenvolvimentistas. As experiências de inovação no campo da política também afloraram nas prefeituras progressistas.

O que se pretende destacar é que os problemas relacionados à segurança pública vão muito além de uma questão de polícia. Se não há igualdade jurídica formal, há muito menos igualdade no reconhecimento do outro baseado em uma relação de pertencimento. A cidade precisa se transformar em um lugar de efetivação de direitos para todos.

3 AS CIDADES COMO LUGAR DE SEGREGAÇÃO?

Passadas as grandes transformações dos séculos XIX e XX, o modo de vida nas cidades ganhou contorno específico para alguns ambientes urbanos, os quais ainda vêm se modificando, tanto no âmbito econômico quanto no social ou cultural. Assim ocorre com o crime e a violência, que demandaram das autoridades de gestão maior preocupação com a segurança pública e o desenvolvimento de mecanismos de controle da criminalidade urbana. Violência e criminalidade são tratadas aqui não como sinônimas, mas como dois conceitos distintos. Violência³ como problema multifacetado e complexo (Pinheiro e Almeida, 2003) e criminalidade como a junção de crimes nas suas mais variadas formas, que se manifestam nos homicídios, na brutalidade em determinadas épocas ou em grupos sociais, roubos, agressões físicas etc. (Michaud, 1989).

Diversos pesquisadores abordam a criminalidade violenta de forma sistemática no âmbito das cidades (Adorno, 1993; Lima, Misse e Miranda, 2000; Nascimento, 2011; Manso e Dias, 2018). São estudos voltados para os territórios das cidades que refletem os diversos dilemas da violência urbana. Embora recentes, os estudos sobre violência e criminalidade direcionam-se para entender a dinâmica das cidades e suas peculiaridades. O olhar para esse grande tema, quase sempre, foi observado por uma visão macro, global, pouco explorando os acontecimentos de crimes nos espaços microurbano, como os espaços das cidades são usados e dispostos ao público (Misse, 2010; Engel *et al.*, 2015).

Os crimes urbanos passaram a ser estudados com mais frequência no Brasil a partir da década de 1970 (Zaluar, 1999) e quase sempre estão relacionados aos problemas sociais importantes para o entendimento da sociedade. No entanto, de 1990 a 2000, os cientistas sociais, os geógrafos, os demógrafos, os urbanistas e os estudiosos na área de saúde pública passaram a direcionar os olhares sobre os acontecimentos violentos nas cidades e no campo, uma vez que estes fazem parte dos diversos dilemas dos espaços citadinos (Nery e Adorno, 2015; Cerqueira *et al.*, 2017).

É nos espaços urbanos onde se observam, com mais frequência, os acontecimentos da criminalidade, uma vez que estes concentram grande parte da população, e nos quais as relações e os conflitos sociais são mais aparentes. São os pequenos espaços da urbe os locais mais propícios para o cometimento de crimes, tais como bares, casas noturnas, becos, vielas, regiões periféricas, locais com pouca infraestrutura urbana e locais em que ocorre a interação social. É na cidade, onde a vida moderna se espalha, que os dilemas sociais transformam as paisagens urbanas,

3. Rodrigues (2006) ressalta que a violência tem fatores multicausais. A dinâmica da violência aqui direcionada para violência urbana apresenta tipos de sociabilidades, crenças individuais ou compartilhadas, medo e insegurança, pertencimento, acesso aos direitos fundamentais e das cidadanias.

diferenciam os espaços públicos e ratificam a segregação das classes. Está presente nesse contexto a ausência do Estado, seja nas políticas públicas sociais, seja nos planejamentos mais efetivos dos serviços públicos, corroborando a desigualdade social.

Não estamos afirmando que as periferias são o espaço da gênese de crimes, mas o senso comum afirma que estes estão concentrados na periferia, lugar relacional do crime, embora essa afirmação caia por terra em algumas pesquisas (Amaral, 2010; Beato, 2012). Grande parte dos indivíduos pertencentes a esses lugares é criminalizada (Misse, 2010), muito por conta das características sociais atribuídas, pela prevalência de dados estatísticos criminais em áreas da periferia das metrópoles e pelas relações sociais complexas com as dinâmicas globais emergentes. É preciso olhar essas relações sociais urbanas no sentido mais amplo de sua “complexa rede de relações” entre a produção do trabalho, do controle social do crime, da violência e do poder (Adorno, 1993, p. 3).

Adorno (1993) traz para pensar os conflitos que a violência e a criminalidade apresentam no urbano, e convida a pensá-los em quatro grupos de estudo: i) o movimento da criminalidade; ii) a problematização do perfil social dos autores de delitos; iii) a organização social do crime sob a perspectiva do delinquente; e iv) as análises das políticas públicas penais. O intuito desse movimento seria repensar esses pontos sob a perspectiva de uma política de gestão da violência nesses espaços, que levasse em consideração a implementação de políticas públicas de longo prazo e com foco nos espaços intraurbanos, não simplesmente com o intuito de reutilizá-los, mas de proporcionar qualidade de vida, moradia adequada, saúde, transporte, educação e outros benefícios a seus habitantes.

Nesse sentido, quais seriam as iniciativas para repensar as políticas públicas nos territórios municipais? Adorno (1993) e Amaral (2010) nos remetem a estudos mais direcionados para o enfoque dos problemas sociais emergentes nos territórios intraurbanos dos municípios, com foco na articulação das políticas públicas dos entes federados (nos âmbitos federal, estadual e municipal). São problemas comuns que se conectam e afetam os diversos territórios intramunicipais e que precisam de políticas articuladas que conectem as cidades entre si, no sentido de estarem munidas de instrumentos adequados e que poderão prepará-las para o enfrentamento ou a intervenção dos problemas sociais urbanos comuns que as afetam de forma singular, mas que ao mesmo tempo as conectam.

A divisão social do território, intrínseco das cidades, apresenta as periferias, onde estão localizadas as favelas, os territórios revitalizados e os assentamentos precários que marcam os dilemas sociais graves e pujantes. São territórios caracterizados por apresentarem vulnerabilidades sociais. É nesses locais que surgem os grupos de poder ilegais, os quais passam a gerir esses territórios. É nas periferias, que podem ocorrer dentro ou fora da cidade, marginalizadas e que criminalizam a pobreza, onde surgem

os grupos criminosos com objetivo de auferir ganhos financeiros e particulares. A periferia também abriga os condomínios fechados, muitos deles também abrigando criminosos, porém que atuam em lugares privilegiados.

É nos bairros mais distantes onde a pobreza se apresenta; o Estado pouco “aparece”; os órgãos de controle da segurança e as polícias Civil e Militar atuam com mais violência nas abordagens e *blitz* onde exercem o poder da coerção, da violência policial; e desrespeitam os direitos fundamentais de ir e vir (Silvestre, Jesus e Bandeira, 2021). Em contraponto a essa realidade, indivíduos com maior poder econômico se protegem nas “cidades fortificadas” (Caldeira, 2003), formando verdadeiras “cidades de muros” fortificados e com aparatos de segurança particular de alta tecnologia, o que indica, segundo a autora, que as paisagens das cidades estão mudando, muito por conta da estratificação das interações sociais.

As “cidades de muros” são construções urbanas que valorizam o privado e desvalorizam o que está aberto ao público nos territórios das cidades. As ruas passam a ter outro sentido, o de não pertencimento, o da rejeição ao que é público. Acontece também com os indivíduos das classes sociais não privilegiadas, uma vez que vielas, becos, ruas, praças e outros equipamentos públicos passam a ter outras territorialidades, a exemplo da apropriação desses territórios por grupos criminosos e alvos de ação policial violenta. Esses enclaves apresentam com nitidez a segregação dos territórios urbanos públicos, o que pode ser entendido como território urbano desprovido de confiança; sendo assim, os condomínios são marcados por sua singularidade de muros altos, proteção de segurança 24 horas, equipados com câmeras com visão noturnas, seguranças armados, grandes espaços internos e *designer* moderno.

Os problemas de segurança urbana vão muito além de pensar os espaços intraurbanos em sentido único, eles demandam uma visão no sentido transversal dos diversos acontecimentos, e não só da perspectiva da pobreza que ali está presente. Deveriam ser analisados sob a perspectiva de políticas de economia mais flexíveis e acessíveis às classes estratificadas. Para um efetivo enfrentamento do aumento da violência urbana, é importante a criação de oportunidades econômicas, educacionais e culturais, de saúde e de transporte que se sobreponham às ofertas de uma renda farta e fácil (Cardia e Schiffer, 2002; Minayo, 2006; Lira, 2017). É preciso considerar os territórios urbanos a partir dos municípios e suas necessidades urgentes, de modo a atingir as demandas de renda, justiça e reconhecimento social que precisam ser sanadas.

O avanço do isolamento social dos pobres urbanos se mostra nas transformações das cidades brasileiras, muito associadas às desigualdades (Sposito e Góes, 2013). A exclusão social acaba por fortalecer a segregação socioespacial, assim como os direitos fundamentais não são concretizados, dissipando o pertencimento

de direitos à cidade e distanciando as sociedades. As desigualdades fortalecem a competição, exacerbam os conflitos nos territórios urbanos, transparecem o racismo e concentram classes em determinados locais com o intuito de segregar. O ideário de pertencimento das cidades e dos direitos fundamentais fica distante, impossibilitando uma vida social nas cidades de direitos preservados, como uma boa educação, saúde de qualidade, transporte público, acesso à justiça, sustentabilidade econômica local, emprego e renda, entre outros direitos. Precipuamente em determinados bairros ou aglomerados subnormais desprovidos de direitos fundamentais, é onde se perpetuam a pobreza e a marginalização de negros; assim como onde o medo, a violência e a criminalidade aparecem nos noticiários, até que vão se transformando em territórios segregados, forçando os que ali vivem a permanecerem em uma redoma de um ciclo sem fim.

4 OS ESPAÇOS URBANOS COMO PRECURSORES DA CIDADANIA

O medo e a violência têm configurado o cotidiano das pessoas que habitam as cidades. Esses acontecimentos violentos afetam o crescimento demográfico com efeitos regressivos na expectativa e na qualidade de vida. Além disso, podem comprometer o orçamento público, com mais incidência nos custos com o sistema público de saúde e o de segurança. É nos territórios das cidades que determinadas causas da criminalidade urbana violenta podem contribuir para a diminuição do crescimento econômico, uma vez que o fenômeno carrega consigo a insegurança e o medo, que acometem as pessoas que habitam as grandes cidades, onde os índices de criminalidade são mais elevados (Nascimento, 2006). No entanto, é importante observar outros fatores, como o perfil epidemiológico da mortalidade, seu dinamismo e as diversas condições sociais em que estão presentes no urbano.

Outro fato para reflexão é a insegurança exposta pelos veículos de comunicação atribuída aos espaços públicos periféricos. As relações sociais diversas no território são tratadas de maneira homogênea, configurando uma realidade diferente de determinados locais, reforçando o sentimento de preconceitos, estagnação dos espaços e segregação territorial, levando assim, o medo e a insegurança a espaços específicos periféricos das cidades, o que se configura como uma informação da criminologia midiática de determinadas populações (Sposito e Góes, 2013).

O sentimento de medo e a violência como são comunicados, muita das vezes, não apresentam relação com os espaços periféricos, ou com a realidade vivenciada nas comunidades em geral. Esse sentimento de medo e de insegurança afeta os deslocamentos internos e o imaginário das pessoas, gerando efeitos perversos nos territórios delimitados como físico e social das cidades (Dias e Jesus, 2019). Uma das consequências da insegurança é o afastamento do convívio social público. Com a construção sistemática de condomínios fortificados afastados dos grandes centros

urbanos impõem-se mudanças de trajeto, horário, hábito na forma de locomoção e acesso a transportes públicos, o que acaba por modificar as formas de apropriação dos territórios. Alguns desses espaços são abandonados e passam por processos de degradação, tornando-se áreas que não geram interesse de moradia ou estão fora do radar da especulação imobiliária, ratificando a insegurança pública e a apropriação não desejada dos espaços.

O mau uso dos espaços públicos pode contribuir para a violência urbana, uma vez que, em determinados territórios, podem ser geridos por grupos criminosos armados, o que desencadeia o medo e acaba por dissipar as relações de vizinhança. O resultado dessa ação é que as pessoas passam a evitar determinadas ruas, não caminhar mais à noite, abandonar o transporte público e preferir os carros particulares etc. A percepção sobre as realidades vivenciadas nos bairros interfere nas relações sociais dos territórios e nas condutas das pessoas, o que pode acarretar a escolha de transitar por determinados locais dos bairros e em horários específicos. O medo e a insegurança podem inferir decisivamente nas configurações sociais dos territórios das cidades, sejam estes a construção de moradias fortificadas, as formas de mobilidade ou os usos dos espaços públicos diversos (Tuan, 2005). Essas construções, que há pouco tempo eram construídas para fortalecer as cidades e sua relação social, agora servem como construções para impor separação das classes dentro do urbano, levando ao isolamento social, provocando a segregação (Moraes, 2008) e desconfigurando os espaços públicos e os territórios.

Os problemas sociais urbanos da modernidade nos trazem diversas questões para pensarmos o que ocorre na urbe, algumas delas estão relacionadas ao medo generalizado da questão urbana (Souza, 2001) e da falta de pertencimento das cidades, bem como da não cidadania. Nesse sentido, é preciso que haja, acima de tudo, união de esforços entre os entes federados e os órgãos privados, não a imposição da militarização do espaço público (Soares, 2019) – apesar de, nos dias atuais, as cidades modernas estarem se configurando sob a guarida do urbanismo militarizado, por meio de organização e lógica específicas de securitização, ancoradas no controle e na segurança, que moldam os espaços públicos urbanos (Rolnik, 2019). Mas é preciso pensar as questões da urbe, acima de tudo, como um “desafio civil-(sócio) político, (sócio) econômico e cultural, não um desafio militar” (Souza, 2001, p. 37).

O não pertencimento das cidades e a ausência da cidadania nos espaços urbanos são causados por diversos fatores, os quais podem interferir decisivamente na configuração dos espaços públicos e dos territórios, de modo a causar insegurança urbana. Fatores que enfraquecem as relações sociais eclodem os conflitos urbanos, afetam a saúde física e mental, geram a insegurança do outro, criam/recriam estigmatização, assim como afetam a qualidade de vida nas cidades.

É preciso criar mecanismos para que as cidades possam dispor de aparatos que combatam os locais afetados pela insipiência do Estado. Algumas ações podem ajudar nesse sentido – por exemplo: aproveitar os espaços abandonados; manter as ruas bem iluminadas; dispor de uma política de habitação de longo prazo que atenda aos anseios coletivos; e identificar as grandes áreas vazias das cidades e remodelá-las. Em suma, os espaços públicos mal utilizados devem ser repensados para uma vivência das relações sociais de vizinhança, seja o espaço das ruas, seja o dos bairros. Essas ações conectadas entre os entes federados podem contribuir para a coesão social e para a união das comunidades de moradores locais agirem em prol do bem comum, o que pode contribuir para impedir atos violentos, ou até mesmo dissipar ações criminosas em grupos vulneráveis, de modo a possibilitar que as relações sociais coletivas ocorram de modo saudável; e mostrar ao poder público as carências dos territórios urbanos e os padrões de ocupação de determinados espaços (Cardia e Schiffer, 2002), consolidando espaços que antes estavam abandonados ou representavam meros espaços da não cidadania e do não pertencimento das cidades.

5 CONCLUSÃO

O processo de urbanização brasileira e em países da América Latina foi se configurando, historicamente, tanto a partir dos deslocamentos das pessoas para os centros urbanos quanto das forças da macroeconomia, que geram a crise que abala seus habitantes. No entanto, são as atitudes políticas, direcionadas por elites burguesas urbanas, que deixam os moradores à própria sorte e que contribuem para os conflitos sociais degradantes em ruas, becos e vielas das cidades, perpetuando desse modo a pobreza, as desigualdades sociais, a insegurança urbana, entre outras mazelas.

A nova pobreza, defendida por Jessé de Souza, oriunda de matrizes históricas de classes, Estado e de sociedades, produz formações socioespaciais distintas, as quais apresentam diferentes níveis de isolamento e desigualdade. As classes sociais menos favorecidas passam a ocupar lugares desprestigiados, os quais ratificam o estigma habitacional dos excluídos, caracterizados pelas diferentes formas de insegurança física e social desses territórios, onde vivem homens e mulheres considerados, assim, como da “ralé”.

Diante disso, pensar os espaços das cidades no sentido mais amplo das cidadanias é o mesmo que ter os plenos direitos assegurados. Raciocínio semelhante se aplica ao sentido de pertencimento a esses espaços, corroborando a preservação dos direitos fundamentais dos seus habitantes. Para isso, é preciso mapear os diversos processos urbanos que afligem os municípios e que demandam medidas mais urgentes e conectadas entre os entes federados. Além dessa ação, são necessárias políticas avançadas para a reformulação do Estado-providência, voltadas para a

geração de emprego e renda; a oferta de habitação adequada; a disponibilidade de transporte público de qualidade; o oferecimento de um sistema de saúde integrado; e a garantia de uma segurança pública cidadã, entre outras ações que possibilitem os direitos assegurados a longo prazo. Essas são ações viáveis para a resolução de conflitos sociais emergentes urbanos, como a segurança pública, por exemplo.

Nesse sentido, tornam-se as políticas transversais essenciais para se pensar na resolução dos conflitos sociais urbanos de forma integrada entre os municípios, em que as demandas se apresentam mais urgentes. Essas políticas passam pela expectativa de governança municipal fundada na iniciativa horizontal e voluntária de governos locais, dando protagonismo a estes, os quais se justificam por sua legitimidade e pela não hierarquização entre as cidades, bem como pela descentralização de políticas públicas, de modo a fomentar a articulação administrativa no sentido das autonomias locais, corroborando a quebra de tensões entre os entes federados e a maior governabilidade regional. A realidade dos municípios brasileiros torna-os hierarquicamente dependentes de governos estaduais, e a descentralização e recentralização requerem uma agenda nacional que suscite sua legitimação, paulatinamente, assim como demandam atenção não só dos três níveis de Estado, mas também da sociedade.

Pensar a cidadania efetiva nas cidades é, portanto, direcionar a gestão municipal para sua peculiaridade e de serviços comuns, por meio do diagnóstico dos dilemas sociais e tipologias urbanas, com foco nas categorias territoriais e em seus habitantes. As estratégias conectadas entre os planos municipais podem levar à segurança urbana eficaz e a uma melhor qualidade de vida.

REFERÊNCIAS

- ADORNO, S. A criminalidade urbana violenta no Brasil: um recorte temático. **BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, n. 35, p. 3-24, 1993.
- AMARAL, L. O imaginário do medo: violência urbana e segregação espacial na cidade do Rio de Janeiro. **Contemporânea**, v. 8, n. 1, p. 34-45, 2010.
- BEATO, C. **Crime e cidades**. Belo Horizonte: UFMG, 2012.
- CALDEIRA, T. P. do R. **Cidade de muros**: crime, segregação e cidadania em São Paulo. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2003.
- CARDIA, N.; SCHIFFER, S. Violência e desigualdade social. **Ciência e Cultura**, São Paulo, v. 54, n. 1, p. 25-31, jun.-set. 2002.
- CARVALHO, J. M. de. **Pontos e bordados**: escritos de história e política. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1998.

CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CERQUEIRA, D. *et al.* **Atlas da violência 2017**. Rio de Janeiro: Ipea; FBSP, jun. 2017. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/2898-atlasdaviolencia2017completo.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2023.

CHALHOUB, S. **Trabalho, lar e botequim: o cotidiano dos trabalhadores no Rio de Janeiro da Belle Époque**. Campinas: Ed. Unicamp, 2008.

DAMATTA, R. **O que faz o Brasil, Brasil?** Rio de Janeiro: Salamandra Consultoria Editorial S/A, 1984.

DIAS, E. M. **A ilusão do Fausto: Manaus 1890-1920**. Manaus: Editora Valer, 1999.

DIAS, S. B.; JESUS, C. R. de. Cidade hostil. **Revista GEOgrafias**, v. 15, n. 1, p. 26-50, jan.-jun. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/geografias/article/view/19738/30266>.

ENGEL, C. L. *et al.* **Diagnóstico dos homicídios no Brasil: subsídios para o pacto nacional pela redução de homicídios**. Brasília: Senasp/MJ, 2015. Disponível em: <https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/2311/1/1diagnostico-homicidios%281%29.pdf>. Acesso em: 8 out. 2021.

GUARINELLO, N. L. Cidades-Estados na antiguidade clássica. In: PINSKY, J.; PINSKY, C. B. (Org.). **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003.

KOWARICK, L. **Trabalho e vadiagem: a origem do trabalho livre no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

LEITE, M. P. Da “metáfora da guerra” ao projeto de “pacificação”: favelas e políticas de segurança pública no Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 6, n. 2, p. 374-389, 2012.

LIMA, R. K. de; MISSE, M.; MIRANDA, A. P. M. de. Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal no Brasil: uma bibliografia. **BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, n. 50, n. 2, p. 45-123, 2000. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/issue/view/59/49>.

LIRA, P. S. **Geografia do crime e arquitetura do medo: uma análise dialética da criminalidade violenta e das instâncias urbanas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2017.

MANSO, B. P.; DIAS, C. N. **A guerra: a ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Todavia, 2018.

MICHAUD, Y. **A violência**. São Paulo: Ática, 1989.

MINAYO, M. C. de S. **Violência e saúde**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2006.

MISSE, M. Crime e pobreza: velhos enfoques, novos problemas. In: SEMINÁRIO BRASIL EM PERSPECTIVA: OS ANOS 1990, 1993, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, 1993.

MISSE, M. Crime, sujeito e sujeição criminal: aspectos de uma contribuição analítica sobre a categoria “bandido”. **Lua Nova**, v. 79, p. 15-38, 2010.

NASCIMENTO, A. G. de O. **Mortalidade em Manaus**: caracterização e espacialização dos homicídios, diferenciais socioeconômicos e demográficos das vítimas residentes em área urbana. 2006. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2006.

NASCIMENTO, A. G. de O. **Evolução do impacto das mortes por causas violentas na esperança de vida da população de Manaus entre 1980 a 2009**. 2011. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/AMSA-8GJNDD/1/tese_antonio_gelson_de_o._nascimento_2011.pdf.

NERY, M. B.; ADORNO, S. O movimento da criminalidade em São Paulo: um recorte temático e bibliográfico. **BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 76, n. 2, p. 5-32, 2015. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/280114268>. Acesso em: 1ª out. 2021.

OLIVEIRA, M. das D. A. de; CORTESE, T. T. P.; NERY, M. B. O crescimento populacional desordenado na área da Subprefeitura de Parelheiros e o impacto na segurança urbana entre os anos de 2013 e 2020. **Revista de Tecnologia & Gestão Sustentável**, v. 2, n. 4, p. 23-35, 2023. Disponível em: <https://publicacoes.amigosdanatureza.org.br/index.php/rtps/article/view/3667/3568>. Acesso em: 28 jan. 2023.

PINHEIRO, P. S.; ALMEIDA, G. A. de. **Violência urbana**. São Paulo: Publi-folha, 2003.

RODRIGUES, R. I. **Moradia precária e violência na cidade de São Paulo**. Rio de Janeiro: Ipea, maio, 2006. (Texto para Discussão, n. 1187).

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 2. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2019. p. 456.

SILVA, L. A. M. da. Introdução. In: SILVA, L. A. M. da. (Org.). **Vida sob cerco**: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.

SILVA, L. A. M. da. “Violência urbana”, segurança pública e favelas: o caso do Rio de Janeiro atual. **Caderno CRH**, v. 23, n. 59, p. 283-300, 2010.

SILVESTRE, G.; JESUS, M. G. M. de; BANDEIRA, A. L. V. de V. Audiência de custódia e violência policial: análise do encaminhamento das denúncias em duas gestões na cidade de São Paulo. **Revista Antropolítica**, Niterói, n. 51, p. 36-60, jan.-abr. 2021. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/antropolitica/article/view/44595/29792>.

SOARES, L. E. **Desmilitarizar**: segurança pública e direitos humanos. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

SOUZA, J. **Construção social da subcidadania**: para uma sociologia política da modernidade periférica. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: Iuperj, 2003.

SOUZA, M. A. A. de. O novo Brasil urbano: integração ou fragmentação? In: GONÇALVES, M. F. (Org.). **O novo Brasil urbano**: impasses, dilemas, perspectivas. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995.

SOUZA, M. L. de. **Fobópole**: o medo generalizado e a militarização da questão urbana. Rio de Janeiro: Bertrand, 2001.

SPOSITO, M. E. B.; GÓES, E. M. **Espaços fechados e cidades**: insegurança urbana e fragmentação social. 1. ed. São Paulo: Ed. Unesp, 2013.

TUAN, Y.-F. **Paisagens do medo**. São Paulo: Ed. Unesp, 2005.

ZALUAR, A. Um debate disperso: violência e crime no Brasil da redemocratização. **São Paulo em Perspectiva**, v. 13, n. 3, p. 3-17, 1999.

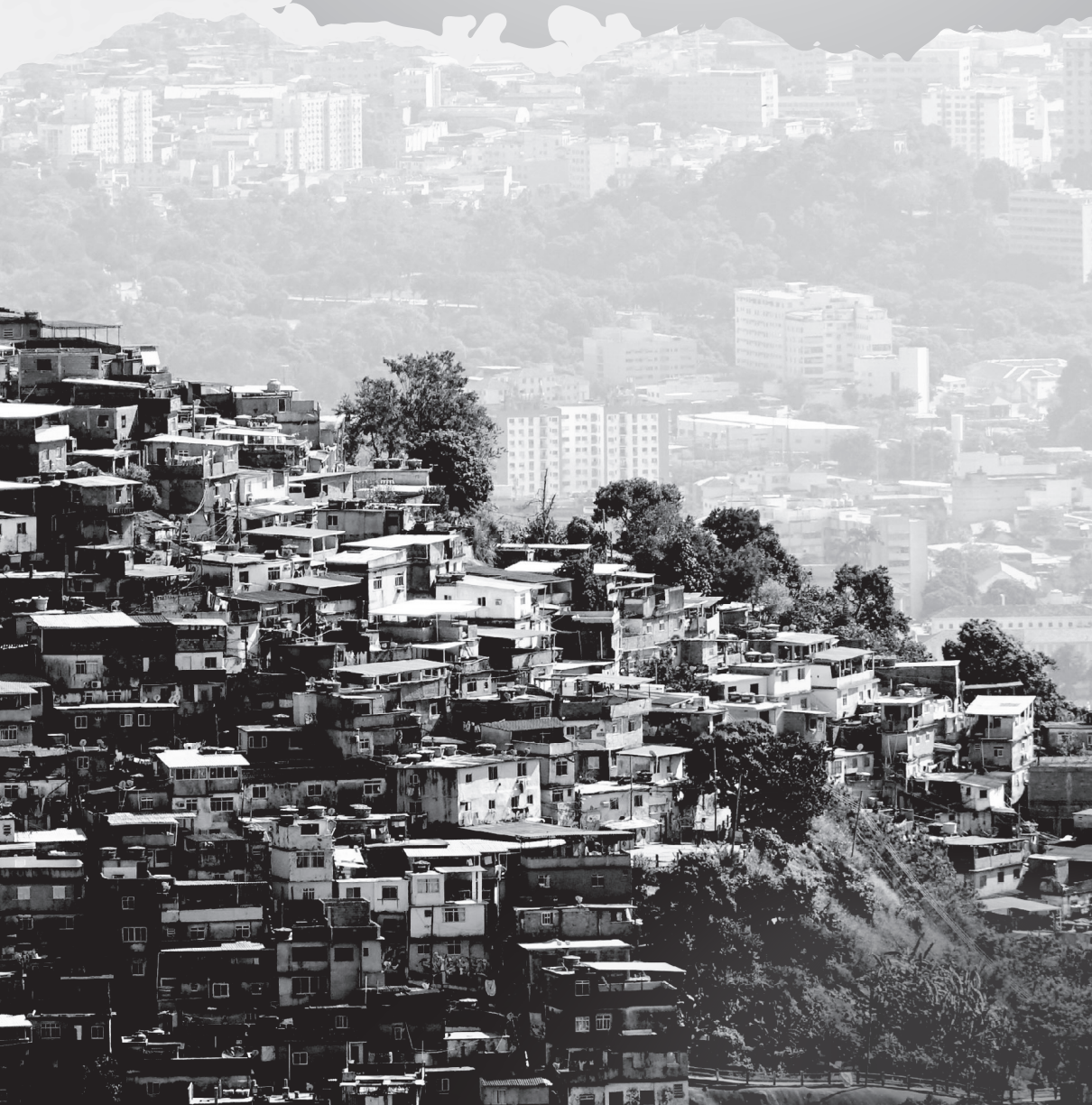
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012. **Diário Oficial da União**, Brasília, 9 mar. 2016. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/602482/publicacao/15638039>.

FAUSTO, B. **Crime e cotidiano**: a criminalidade em São Paulo (1880-1924). 2. ed. São Paulo: Edusp, 2001.

Parte III

Desenvolvimento econômico: a escala local/regional em tempos de transições



DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL: FUNDAMENTOS TEÓRICOS, INTEGRAÇÃO URBANA E POSSIBILIDADES PRÁTICAS PARA OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Luiz Felype Gomes de Almeida¹

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo discute conceitos e práticas ligadas ao desenvolvimento econômico local no Brasil e as possibilidades de sua integração a alguns instrumentos de política urbana utilizados no país. Para isso, o trabalho contempla tanto um aprofundamento teórico-conceitual do tema em foco quanto uma exposição de experiências práticas que apontem caminhos concretos para a integração supramencionada. Ainda que essas medidas concretas não se encontrem, por vezes, intencionalmente relacionadas a determinado arcabouço teórico, procuramos indicar certos pontos de contato ou enfrentamento entre esses níveis da temática explorada.

Em termos teóricos, partimos das elaborações mais tradicionais ligadas ao desenvolvimento econômico (Rostow, 1974), chegando até as concepções trazidas mais recentemente pelos “discursos de transição” (Escobar, 2015; Latouche, 2009). No intermédio desses extremos, passamos por discussões que relativizam o aparato conceitual canônico, ainda que mais moderadamente (Furtado, 1984; Hirschman, 1958). Para todas as frentes de pensamento, buscamos apresentar de que modo as ideias sobre desenvolvimento econômico foram ou podem ser pensadas e interpretadas em termos espaciais (Christaller, 1933; Santos, 2014). A seção 2 do capítulo, *Desenvolvimento econômico: latitudes e longitudes*, concentra essas análises.

No âmbito prático, discutem-se algumas estratégias ligadas ao desenvolvimento econômico no nível municipal. Procura-se elucidar como tais experiências se enquadram nos conceitos iluminados anteriormente, são orientadas por eles e auxiliam na compreensão do cenário empírico que constitui as atividades produtivas locais. Discute-se, entre outras medidas, a integração entre: i) o Plano Plurianual (PPA) e o plano diretor; ii) o poder público local e as atividades produtivas multissetoriais existentes; e iii) os produtores e consumidores no nível local. A seção 3, intitulada *Espaço das práticas e práticas no espaço*, apresenta esse conteúdo.

1. Pesquisador associado do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial (INCT/INPuT). E-mail: luizfelype.almeida@gmail.com.

Por fim, a seção 4 apresenta uma síntese conclusiva. Com efeito, apontamos determinadas lacunas que impedem uma melhor integração entre a teoria e a prática do desenvolvimento econômico local, bem como entre ele e as dinâmicas urbanas dos municípios brasileiros.

2 DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: LATITUDES E LONGITUDES

2.1 Etapismo, crescimento econômico e hierarquia urbana

Esta subseção discute alguns dos conceitos e teorias que, advindas sobretudo do Norte Global, apresentam preceitos ligados ao desenvolvimento econômico. O contorno histórico data, sobretudo, do período pós-Segunda Guerra, momento no qual se conforma uma verdadeira estratégia global para a promoção do desenvolvimento econômico (Santos, 1998).

Datam dessa época o Plano Marshall (1948), a fundação do Banco Mundial (1944), o início dos Planos Quinquenais indianos (1951), o projeto desenvolvimentista de Juscelino Kubtscheck (1956), entre outras iniciativas, que, nacional ou internacionalmente, buscavam organizar os caminhos de reestruturação política e econômica no pós-guerra. Arturo Escobar (2014) caracteriza esse momento como o marco fundante da noção contemporânea de desenvolvimento. Ademais, o período é marcado pelo crescimento da urbanização latino-americana.

De maneira geral, uma espécie de imaginário etapista marca a perspectiva desenvolvimentista adotada, em menor ou maior grau, por diferentes instrumentos estatais ao redor do mundo. Nesses termos, desenvolver-se significa superar ou transpor determinada barreira (social, cultural, política etc.) rumo a um estágio mais avançado.²

Professor do Massachusetts Institute of Technology (MIT), W. W. Rostow é um dos principais expoentes dessa vertente, se não o principal. Em sua obra *Etapas do desenvolvimento econômico: (um manifesto não comunista)*, o autor enquadra todas as sociedades em cinco grandes estágios de desenvolvimento, são eles: i) a sociedade tradicional; ii) as condições para o arranco; iii) o arranco; iv) a marcha para a maturidade; e v) a era do consumo em massa (Rostow, 1974). A superação dos estágios iniciais (i e ii) conduz, por sua vez, ao processo de “desenvolvimento regular, traço inerente a cada sociedade” (Rostow, 1974, p. 12).

2. A declaração das Nações Unidas (1951 *apud* Escobar, 2014, p. 50) de que existe “(...) un sentido en el que el progreso económico acelerado es imposible sin ajustes dolorosos [em el que] las filosofías ancestrales deben ser erradicadas; las viejas instituciones sociales tienen que desintegrarse; los lazos de casta, credo y raza deben romperse; y grandes masas de personas incapaces de seguir el ritmo del progreso deberán ver frustradas sus expectativas de una vida cómoda” mostra-se como boa síntese dessa visão.

A produtividade das atividades econômicas aparece como elemento central no pensamento de Rostow. Assim, enquanto as sociedades tradicionais, tendo em vista seus valores, instrumentos e técnicas, apresentam produtividade limitada, o período de arranco caracteriza-se como o “intervalo em que as antigas obstruções e resistências ao desenvolvimento regular são afinal superadas” (Rostow, 1974, p. 20).

Em sua abordagem, Rostow alinha-se à interpretação mercantil do processo histórico-econômico (Dobb, 1983). O movimento etapista é percebido, então, como um elemento “natural” e inequívoco das sociedades. Apesar de realçar que as transições podem advir de elementos exógenos (invasões, guerras etc.), o autor não admite que os componentes extraeconômicos desse processo – aquilo a que Marx (1980) denominará acumulação primitiva de capital – fazem parte de uma estratégia planejada e bem construída para impor globalmente tais transições.

Nesse processo de cunho substitutivo (do arcaico ao moderno), aparecem os seguintes elementos centrais (Escobar, 2014): i) a elevação do nível de industrialização e urbanização; ii) a tecnificação da agricultura, o incremento da produtividade; e iii) a adoção dos valores culturais da modernidade.

Ao imaginário etapista soma-se a interpretação de que o processo de desenvolvimento é equivalente ao de crescimento econômico. A variável “crescimento”, atrelada necessariamente ao aumento da produtividade, é um elemento central, tanto para se alcançar o desenvolvimento quanto para se distinguir o grupo de países desenvolvidos dos não desenvolvidos. Em determinados autores (Bresser-Pereira, 2006), tais conceitos aparecem, até mesmo, como sinônimos. Ademais, conforme defende Escobar (2014), o crescimento é apresentado como solução inexorável para a superação da pobreza dos países subdesenvolvidos.

Como postula o Banco Mundial, “*No country has grown to middle income without industrializing and urbanizing. None has grown to high income without vibrant cities. The rush to cities in developing countries seems chaotic, but it is necessary*” (World Bank, 2009, p. 24).

Essa conexão entre urbanização e crescimento se expressa em outros diferentes trabalhos (Annez e Buckley, 2009; Turok e McGranahan, 2013). A promoção desse binômio mostra-se como um sentido obrigatório rumo ao desenvolvimento (Duranton, 2009).

Esse atrelamento entre a perspectiva urbanizadora e o discurso crescimento-centrista se revela central na discussão crítica sobre as desigualdades e brutalidades ligadas ao desenvolvimento do capitalismo atual. Os trabalhos de Rolnik (2019), Harvey (2010) e Gupta (2018), entre outros, exemplificam essa discussão.

Na década de 1970, Henri Lefebvre (1999) já identificara que a produção da cidade se mostrava, paulatinamente, mais relevante ao desenvolvimento do sistema

do que a produção na cidade. Mais do que o solo ou a terra em si, o autor realça que o próprio “espaço social” passa a ser concebido como elemento que integra não apenas a circulação, mas também a produção capitalista.

Com efeito, a integração da questão espacial à teoria geral do crescimento ou desenvolvimento, para além da perspectiva centrada nas temáticas fundiária e imobiliária, também pode ser percebida nos estudos econômicos que versam sobre a localização das atividades produtivas.

Os trabalhos seminais de Thünnen (1966), relativos ao desenvolvimento agrícola, de Alfred Weber (1929) e Alfred Marshall (1920), referentes a localização industrial, e de August Lösch (1957) sobre as múltiplas forças aglomerativas se constituem em grandes referências nesse sentido.

De maneira geral, tais abordagens dedicam-se à exploração de determinados fatores locais que contribuem para o desenvolvimento econômico. Mostram-se como alguns desses critérios: i) a distância entre produtores e consumidores, sobretudo para produções agrícolas de baixa durabilidade (verduras, hortaliças etc.); ii) os custos de transporte relativos à distribuição dos produtos agrícolas e à recepção de insumos; iii) a proximidade das fontes de matéria-prima; iv) a disponibilidade de mão de obra qualificada; v) as possibilidades de compra, preferências e disponibilidade orçamentária da demanda; e vi) as externalidades positivas advindas das economias de aglomeração. Nesses termos, a constituição do espaço econômico pró-crescimento (ou desenvolvimento) dar-se-ia em função dessas condicionantes e possibilidades.

Em que pese a aguda relevância dessas discussões para compreendermos a formação do espaço econômico-produtivo, é a formulação teórica de Walter Christaller (1933) que permite estabelecermos um maior diálogo entre o conceito de desenvolvimento ou crescimento acima destacado e a dinâmica espacial.

Nesse sentido, é interessante notar que, apesar de publicar sua obra principal em 1933, Christaller tornou-se mais bem conhecido em meados da década de 1950 (introdução da lógica e dos planos desenvolvimentistas), sendo traduzido para o inglês apenas em 1966 (Bradford e Kent, 1987).

O cerne das formulações do autor encontra-se na concepção de um espaço hierarquizado e conformado pelas redes econômicas estabelecidas entre os diferentes níveis dessa hierarquia. Denominada teoria do lugar central, a abordagem de Christaller estabelece determinadas categorias para os agrupamentos ou aglomerações populacionais existentes no território. No primeiro nível, encontram-se os denominados “centros de ordem superior”, enquanto no último se encontram os “centros de ordem mais baixa” (Christaller, 1933).

A adjetivação progressiva é condicionada ao volume, à complexidade e à área de mercado dos bens e serviços econômicos ofertados em cada centro. Os lugares centrais de primeira ordem (centro dos centros no esquema) serão caracterizados tanto pela maior densidade populacional quanto pela existência de bens e serviços que, necessitando de um espectro (limiar) de comercialização mais amplo para sua existência (ou subsistência), apresentam uma maior “exclusividade” espacial. Os centros de menor ordem, por sua vez, constituem-se por atividades básicas de consumo e serviços (cabeleireiros, padarias, pequena agricultura etc.), que necessitam de um pequeno limiar para existirem.

A aproximação de tal teorização ao ideário etapista, ainda que não realizada pelo teórico alemão, dá-se em múltiplas frentes. Em primeiro lugar, a construção de uma ideia de centralidade e, por conseguinte, de periferia, é consideravelmente atrelada à existência e ao amadurecimento técnico das atividades produtivas. Assim, enquanto a centralidade de nível superior surge como lugar do progresso, as demais encontram-se, por suposto, em diferentes lugares de atraso.

Ademais, as proposições de Christaller baseiam-se quase que exclusivamente nas relações econômicas comerciais estabelecidas entre os centros identificados. Tal ponto, à semelhança do trabalho de Rostow, impede uma melhor compreensão não apenas das categorias (etapas) hierárquicas que se encontram estabelecidas no território, mas também dos múltiplos porquês extraeconômicos que instituíram aquele tipo de arranjo desigual.

Ademais, a construção das categorias ordinárias (superior, média e superior; centralidade 1, 2, 3 etc.) sugere uma perspectiva progressiva ligada ao desenvolvimento dos centros. Nesses termos, constrói-se sempre um referencial “a ser alcançado”. Por fim, não coincidentemente, os centros apontados como de maior hierarquia, tendo em vista as variáveis utilizadas para a sua aferição, serão aqueles com os maiores volumes de produção econômica agregada. Em alguma medida, o espaço (urbano) central é também o espaço do crescimento.

Tais conceituações, tanto econômicas como espaciais, passaram por uma série de críticas e contraposições ao longo do tempo. O enfrentamento do discurso etapista e de suas múltiplas aplicações, sobretudo pelos países percebidos ou nomeados como atrasados, é sintetizado na próxima subseção.

2.2 Desenvolvimento para além do crescimento: múltiplos contrapontos

Como apontado anteriormente, o período pós-guerra vê ou faz nascer uma noção de desenvolvimento econômico centrada: i) na perspectiva etapista, que implica a superação das sociedades e dos valores tradicionais para o alcance do progresso; e ii) na centralidade do crescimento econômico como indicador e fim primordial do desenvolvimento. A urbanização e a cidade assumem duplo papel nessa lógica,

sendo: i) representações da modernidade em face do arcaísmo do campo (Almeida, 2020); e ii) motores do crescimento, via circuito fundiário-imobiliário e/ou pela promoção de economias de aglomeração.

Ao fim da década de 1950 e nos anos posteriores, tal concepção passa a ser desafiada por meio de múltiplas perspectivas. A busca por um “outro desenvolvimento” (Escobar, 2014), realizada sobretudo pelos países do Sul Global, objetivou elaborar uma interpretação sobre tal processo que fosse focada no entendimento e na resolução das problemáticas sociais específicas dessas nações. Ainda que modificado, “*el hecho mismo del desarrollo y su necesidad*”, conforme argumenta Arturo Escobar (2014, p. 22), “*no podían ponerse en duda*”.

Os trabalhos de Albert Hirschman (1958), Gunnar Myrdal (1971) e Douglas North (1977), também advindos do Norte Global, mostram-se como referenciais nesse sentido.

O primeiro desses autores, alemão e formado exclusivamente na Europa, atuou em posições públicas e em pesquisas e projetos autônomos baseados na América Latina e no continente africano (Niederle, Cardona e Freitas, 2016). Ao longo de toda a sua trajetória, Hirschman recusou a existência de um caminho único, melhor e baseado no crescimento para a promoção do desenvolvimento econômico. Tal recusa, entre outros fatores, baseava-se na concepção de que o desenvolvimento é um processo de descoberta no qual as variáveis não se encontram totalmente evidenciadas (Hirschman, 1958).

Se os próprios fatores de condução ao desenvolvimento necessitam de uma profunda exploração para serem descobertos, quanto mais a sua “fórmula” de combinação. Em termos estratégicos, Hirschman propõe o modelo conhecido como “desenvolvimento desequilibrado”. Assim, o desequilíbrio causado pela aplicação de capital, acompanhado da mobilização dos recursos e das habilidades ocultas, criaria, por sua vez, um ambiente de indução de investimentos em outros negócios. Quanto maiores as possibilidades de encadeamento para trás e para frente do setor incentivado, maior também o efeito indução.

O trabalho de Myrdal (1971) caminha no mesmo sentido que o de Hirschman. O autor sueco, como o alemão, também desconsidera o crescimento econômico a qualquer custo como sendo o motor principal ou a condição inequívoca para o desenvolvimento. Por outro lado, Myrdal se opunha à ideia de que os efeitos de fluência e espraiamento do capital seriam maiores que os efeitos de polarização (Madureira, 2015).

Conceitualmente, o autor baseou seu trabalho na ideia de *causação circular cumulativa*. Em linhas gerais, Myrdal argumenta que os elementos tanto econômicos (renda, trabalho etc.) quanto não econômicos (preconceitos, valores etc.),

causadores tanto da pobreza quanto da riqueza, tendem a multiplicar essas situações ao longo do tempo.

As proposições de North (1977), da mesma maneira, contribuem no contraponto à teoria geral sobre as origens do desenvolvimento econômico. Avaliando o caso dos Estados Unidos, North é taxativo em dizer que o processo observado no país é “bastante diferente do descrito pela teoria de crescimento regional, segundo a qual as regiões, partindo da economia de subsistência, vão gradualmente ampliando seus mercados” (North, 1977, p. 3). Em sua visão, a perspectiva etapista não encontra sentido histórico absoluto, sobretudo nas regiões colonizadas.

Entende-se, assim, que o desenvolvimento deriva de um fator exógeno (demanda externa) que repercute em melhorias endógenas (esforço pela diminuição dos custos de transporte e transferência, incrementos de infraestrutura, desenvolvimento organizacional etc.). North argumenta, de forma polêmica e ao contrário de todas as demais teorias ora apresentadas, que a sustentabilidade do desenvolvimento independe da industrialização, ou melhor, de uma indução específica ao fomento industrial.

Ainda que apresentem importantes contribuições aos debates iniciados na década de 1950, os trabalhos de Hirschman, Myrdal e North pouco discutem as relações de poder e de subordinação sociopolítica que atravessam o processo de desenvolvimento econômico. Negando o etapismo clássico, tais autores ainda pressupõem que, seguidos os caminhos e planos específicos corretos, as nações do Sul Global poderiam alcançar os patamares de crescimento (ou desenvolvimento) do Norte.

A teoria da dependência, elaborada por intelectuais latino-americanos, supre tal lacuna e realiza uma crítica mais aprofundada de conceitos e interpretações nascidos no pós-guerra. Em linhas gerais, os dependentistas argumentavam que o desenvolvimento só pode ocorrer e se manter a partir e através do subdesenvolvimento.

Nesse sistema estruturalmente desigual, os lugares e as nações centrais impõem, via estratégias econômicas e extraeconômicas, estratégias de exploração e de manutenção das condições de subdesenvolvimento. Raul Prebisch (1962), importante expoente dessa escola de pensamento, explicitou as condições mantenedoras dessa condição desigual mediante o conceito de deterioração dos termos de troca. Nessa perspectiva, os países periféricos, localizados economicamente como exportadores de produtos primários, perderiam paulatina e aceleradamente suas condições transacionais no mercado internacional.

Considerado esse sistema de contínua e permanente desigualdade, os dependentistas defendiam um processo de desenvolvimento endógeno, baseado na industrialização nacional e promovido, entre outras ferramentas, pelo modelo de

substituição de importações – MSI (Santos, 1998). Nesse sentido, os importantes excedentes gerados pelo comércio exportador (conforme defenderia North posteriormente) cumpririam papel importante no processo de crescimento, tanto por inserirem as nações subdesenvolvidas no comércio global quanto por permitirem a formação de reservas que deveriam ser canalizadas (contrariamente ao que defenderia North) para o incremento da autonomia industrial desses países.

Esse projeto desenvolvimentista, ao contrário das propostas realçadas anteriormente, não objetivava apenas o incremento das forças e atividades produtivas e organizacionais dos países dito subdesenvolvidos, mas também o reposicionamento das relações hierarquicamente instituídas entre eles e as nações centrais. Desse modo, Furtado (1984) compreende o desenvolvimento endógeno como um processo que extrapola a mera modernização, mas estabelece-se pela “faculdade que possui uma comunidade humana de ordenar o processo acumulativo em função de prioridades por ela mesma definidas” (Furtado, 1984, p. 108). Em trabalho anterior, Furtado já abordara o desenvolvimento como “a expressão da capacidade para criar soluções originais aos problemas específicos de uma sociedade” (Furtado, 1978, p. 80).

Toda essa estrutura econômica internacional reflete-se, ademais, nas múltiplas escalas territoriais dos países subdesenvolvidos. Nesses termos, seguindo o caminho dos intelectuais dependentistas, os trabalhos de Milton Santos procuraram desenvolver uma teoria locacional que fosse própria da condição do subdesenvolvimento.

Em termos estruturais, Santos (2014) argumenta que esse sistema dependente se encontra cindido em dois grandes circuitos. O primeiro, denominado “circuito superior ou moderno” (Santos, 2014, p. 126), deriva diretamente da modernização tecnológica, possui interface supralocal e alinha-se, por vezes, à escala global. O segundo, nomeado como “circuito inferior”, aglutina as atividades de pequena escala circunscritas à esfera local e ao ambiente doméstico (Diniz, 2015).

Além das diferenças quanto aos aspectos produtivos, essa estrutura dividida também se constitui espacialmente. Nesses termos, enquanto “as atividades do circuito superior são responsáveis pela macro-organização do espaço” (Santos, 2014, p. 172), o território local será segmentado entre as áreas de formação e de influência do circuito superior e do inferior (Santos, 2014).

A proposição dos dois circuitos modifica o mapa de relações intercentralidades desenvolvido por Christaller. Como apontado anteriormente, o teórico alemão propôs que os centros hierárquicos se estabelecem, quantitativa e qualitativamente, em função das atividades econômicas neles existentes. Em um espaço estruturalmente cindido, conforme proposto por Milton Santos, tais variáveis demandam uma revisão.³

3. Uma ilustração do modelo de Christaller adaptado pode ser encontrada em Santos (2018, p. 358).

Para os centros locais – menor nível hierárquico –, Santos defendia que o circuito inferior poderia até mesmo extrapolar o superior e se tornar o elemento principal de comunicação com os mercados das demais centralidades. Na metrópole, por outro lado, o circuito inferior se circunscreve ao limite urbano, enquanto o superior o extrapola e cria conexões.

Nesse modelo, encontramos ao menos dois limiares de mercado distintos (formal/informal e superior/inferior). Assim, as possibilidades de desenvolvimento e sustentabilidade das atividades produtivas atrelam-se não apenas às transações formais e modernas, mas também às informais e mais flexíveis. Desse modo, o volume de atividades econômicas que define o lugar de cada centro na hierarquia urbana, bem como as suas relações, mostra-se totalmente atravessado pelo circuito inferior, o qual “tende a reclamar parte da organização do espaço e a se colocar em concorrência com o circuito superior” (Santos, 2014, p. 359). Complexificam-se, então, as interpretações e proposições a serem tomadas para a promoção do desenvolvimento em meio ao subdesenvolvimento.

Sem meias palavras, Santos (2018, p. 370) retoma sua perspectiva apresentada anteriormente (Santos, 2014) e reafirma a necessidade de serem encontradas “as formas de relação entre os dois circuitos capazes de abrir uma comunicação entre ambos e, ao mesmo tempo, melhorar a situação dos indivíduos atualmente envolvidos no circuito inferior”.

O papel da cidade, nesse contexto, também muda de figura. De motor incremental para o crescimento e, por conseguinte, para o desenvolvimento, interpreta-se o processo de urbanização e sua forma concreta, a cidade, como elementos emancipatórios e promotores de uma práxis política capaz de romper o funcionalismo e as desigualdades da sociedade industrial (Lefebvre, 1999; Monte-Mór, 2008).

Assumindo o desenvolvimento para além do crescimento e desvencilhando ambos os processos de uma lógica etapista, a heterogeneidade de tempos e espaços presente na estrutura urbana também assume outro sentido interpretativo. A busca pela constituição de espaços homogêneos e/ou vocacionados à comercialização é substituída pelo seu oposto, a saber, o combate à desigualdade pela promoção da heterogeneidade urbana e dos “potenciais ocultos” nela submersos. Nesse caminho, impõe-se a necessidade de aproximação colaborativa entre os circuitos urbanos (gestão do excedente), evitando-se o crescente distanciamento entre eles. O sentido de disputa e progressão econômica individualizada deve, assim, ser substituído pelas noções de cooperação e integração planejada.

Os *discursos de transição* (Escobar, 2015) analisados a seguir apresentam outras contraposições que, semelhantemente a este contra-aparato, buscam reinterpretar os sentidos e as perspectivas tradicionais ligadas ao desenvolvimento econômico.

2.3 Discursos de transição: desenvolvimento econômico na berlinda

Como discutimos anteriormente, a teoria geral ligada ao crescimento e ao desenvolvimento econômico é desafiada de diferentes maneiras, seja pelas próprias elaborações advindas de intelectuais do Norte Global, seja pelas teorizações originais produzidas pelos países ditos subdesenvolvidos. Apesar das críticas, a centralidade de todas essas análises encontra-se, em grande medida, nas esferas da produção e da circulação de mercadorias.

Os denominados discursos de transição (Escobar, 2015) inserem-se nesse contexto, ao mesmo tempo que dele se afastam.

A inserção, entre outros processos, dá-se através da contestação e remissão aos conceitos básicos que instituem a teoria desenvolvimentista. Abordagens compreendidas como pós-desenvolvimentistas (Acosta, 2016) ou promotoras do de-crescimento (Latouche, 2009) exemplificam esse encontro. Por outro lado, tal teorização remete a questões consideravelmente mais amplas que o espectro econômico da vida social (Escobar, 2015). Em síntese, o autor destaca que as proposições desses discursos mais identificam “alternativas *ao* desenvolvimento, que alternativas *de* desenvolvimento, como uma possibilidade concreta” (Escobar, 2015, p. 5, grifo nosso).

Nesses termos, mais do que a remodelagem do desenvolvimento,⁴ as abordagens de transição contestam o próprio conceito em si. Depreende-se disso que a utilização dos conceitos ou das práticas conectadas aos discursos de transição significa não apenas a incorporação de “novidades” ao debate desenvolvimentista, mas sim, no limite, a sua própria negação. Ademais, assumir tal aparato envolve a adoção de uma postura conceitual que nega o reconhecimento de qualquer tipo de “arcaísmo social”. No plano concreto, trata-se de reduzir o ímpeto pela melhoria e/ou modernização dos processos produtivos e das “liberdades” presentes nos diferentes territórios que conformam determinado espaço nacional.

Consideradas tais questões, recuperamos abaixo algumas perspectivas e pressupostos centrais que marcam os discursos de transição mais expoentes (de-crescimento, bem viver, comum, direitos da natureza etc.).⁵

Latouche (2009, p. 8-13), principal expoente do decrescimento, define o conceito menos como um ideário operacional e mais como uma postura de desconfiança e de negação do crescimento como objeto constante de busca (adoração). Ainda assim, a adoção dessa vertente de pensamento incorpora medidas práticas,

4. Entre tais remodelagens se encontram, por exemplo, as elaborações de Amartya Sen (desenvolvimento humano), os múltiplos trabalhos sobre desenvolvimento sustentável (Brüske, 1994) e a noção de economia verde (Moreno, 2016). Em todas elas, conforme defendido por Acosta (2016), procura-se conferir “sobrenomes” ao desenvolvimento, de modo a torná-lo mais palatável.

5. Parte do conteúdo aqui apresentado também foi discutido em Almeida (2017).

como: i) a modificação (diminuição) dos padrões e volumes de consumo; ii) o abastecimento autônomo a partir do encurtamento das redes comerciais (produção local e regional); iii) os usos comuns; e iv) a diminuição das jornadas de trabalho (Acosta e Brand, 2018). Tais práticas baseiam-se, por sua vez, em valores como solidariedade, confiança e coesão social (Acosta e Brand, 2018).

Ligadas à concepção de Latouche encontram-se as propostas de Daly (2008), que dizem respeito à constituição de uma economia de estado estacionário (EEE). Nessa corrente, o desenvolvimento do sistema produtivo encontra-se integrado ou mesmo subjugado aos interesses do sistema de vida em sua totalidade, a “ecosfera”.

Em sintonia com essa abordagem, o trabalho de Gudynas (2018) discute a noção de *direitos da natureza*. A proposta do autor, entre outras questões, confronta um dos conceitos centrais da teoria econômica tradicional, a saber, a ideia de valor. Distanciando-se tanto das formulações marxistas sobre valor de uso, valor de troca e valor-trabalho quanto das teorias ortodoxas sobre a função valor-utilidade, Gudynas defende que a natureza e as estruturas naturais detêm “valor intrínseco” (não instrumental e objetivo).

A adoção de tal perspectiva pavimentava o caminho de transição do antropocentrismo para o biocentrismo, o qual “de alguma maneira, postula um igualitarismo entre todas as formas de vida” (Gudynas, 2018, p. 65). O autor sublinha que tal teoria não implica um “regresso ao tempo das cavernas” (*op. cit.*, p. 67), mas sim o caminhar para um novo futuro.

Por essa abordagem, Gudynas reinterpreta o debate sobre sustentabilidade, enquadrando-o em algumas categorias fundamentais. Entre elas se encontra a ideia de sustentabilidade superforte – ética biocêntrica, procura de novos estilos ou de alternativas ao desenvolvimento (Gudynas, 2018, p. 259). No interior dessa perspectiva, por sua vez, encontra-se o conceito (e a prática) de “bem viver”, uma das correntes mais bem desenvolvidas no que tange aos discursos de transição.

Desdobrado institucionalmente, sobretudo pela sua regulamentação na constituição equatoriana, a prática do “bem viver” ancora-se fortemente na superação do modelo extrativista (Acosta e Brand, 2018) e, por conseguinte, das relações de dependência dos mercados transnacionais.

Ainda que negando a existência de um plano único para tal superação, Acosta e Brand (2018, p. 145) entendem que ela passaria: i) pela introdução de padrões sociais, ambientais, tecnologias modernas e compensações justas para as populações atingidas pelo extrativismo; ii) pela redução ao mínimo possível da exploração de recursos naturais; iii) pelo reconhecimento de economias plurais, solidárias e comunitárias; iv) pela realização de reformas estruturantes (agrárias,

tributárias etc.) baseadas na equidade social e ecológica; e v) pelo reconhecimento dos Estados plurinacionais.

Atravessando esses discursos de transição ou sendo por eles incorporadas, as práticas ligadas à ideia do *comum* ganham novo protagonismo nos debates sobre desenvolvimento econômico.

Além de uma tática de cunho jurídico, as diferentes concepções concernentes ao comum integram, em seu interior, reflexões a respeito da consciência e da concepção humana sobre si (Bollier, 2014). Nesses termos, pensar sobre o comum – ainda que experiências isoladas se mostrem presentes em diversos casos (Ostrom, 1990) – significa refletir acerca de uma realidade virtual universal, ou, na formulação de Lefebvre (2016), de uma “utopia concreta” que repense a relação dinâmica entre determinada materialidade e as instituições de gestão a ela relacionadas (Enright e Rossi, [s.d.]).

Para Foster e Iaione (2016), teorizar sobre o comum exige uma teorização sobre suas formas de governança. Com forte base nos trabalhos desenvolvidos por Elinor Ostrom, as autoras relacionam diferentes formatos de governança e organização coletiva que contribuem para o entendimento e a vivência do comum em suas diferentes dimensões.

As táticas de “empoderamento” local voltadas ao fortalecimento de instituições e espaços de decisão autorreguláveis (conselhos, assembleias comunitárias etc.) e à concepção da cidade como valor de uso (parques comuns, hortas comunitárias etc.) estabelecem-se como canais e estruturas emancipatórias para uma governança cidadina colaborativa e baseada numa concepção plural sobre o sentido da política.

Todas essas perspectivas, aglutinadas pela busca de outras bases motrizes para o desenvolvimento ou pela sua negação como conceito válido, também podem ser discutidas à luz do espaço urbano e das dinâmicas econômicas nele instituídas. Essa transposição, no entanto, ainda se encontra pouco desenvolvida em trabalhos técnicos e acadêmicos.

Entendemos que abordagens como as de Ibáñez (2016), defensoras de um projeto “anticidades”, parecem contribuir pouco para o debate. Identificando-a como locus de distanciamento do camponês, como símbolo do poder patriarcal ou fruto da invasão colonial, o autor, apesar de reconhecer, minimiza consideravelmente os elementos de heterogeneidade, simultaneidade e de práxis política que marcam a forma urbana e o processo de urbanização em formato extensivo (Monte-Mór, 2008). Nesses termos, insiste em uma dicotomia campo-cidade/rural-urbano que possui cada vez menor sentido concreto.

O recente trabalho de Silva (2017), por outro lado, oferece uma perspectiva mais robusta para tal diálogo. Lançando mão do conceito de “socialização da

natureza”, o autor busca identificar nos circuitos internos de comércio citadino, não embasados nas dinâmicas internacionais nem nos sistemas de industrialização poluentes e desiguais, um lugar de combinação entre os saberes ditos tradicionais, o patrimônio natural e a vida econômica urbana.

Nessa abordagem, recuperam-se e integram-se de forma diferenciada as múltiplas perspectivas ora debatidas (a endogeneidade de Furtado, a base exportadora de North, a compreensão da natureza como sujeito de direitos de Gudynas etc.). Ao mesmo tempo, tendo em vista o argumento da mediação urbana, há um avanço propositivo de visão.

Na segunda parte do trabalho, a seguir, são discutidas algumas das práticas e experiências que, alinhadas de diferentes maneiras aos arcabouços teóricos aqui discutidos, pavimentam o caminho concreto e virtual para o desenvolvimento econômico dos municípios brasileiros, em interface com suas respectivas dinâmicas urbanas.

3 ESPAÇO DAS PRÁTICAS E PRÁTICAS NO ESPAÇO

Conforme temos discutido, a interpretação e, por conseguinte, a promoção do desenvolvimento econômico encontram diversos sentidos nas elaborações teóricas ligadas tanto à economia em sentido estrito quanto à sua representação espacial. Em meio a essa multiplicidade, entendemos que a construção de estratégias voltadas ao desenvolvimento econômico local, em integração com as dinâmicas urbanas municipais, também deve ser elaborada de forma múltipla e com diferentes enfoques e escalas.

Desse modo, a subseção 3.1 discute a integração econômica urbana a partir daquilo que denominamos “espaço do planejamento para o planejamento do espaço”. Nesses termos, a discussão mostra-se centrada nas possibilidades, caminhos e imposições necessárias para a integração dos instrumentos de planejamento local destinados ao desenvolvimento multissetorial (PPA) e urbano (plano diretor) das cidades brasileiras. Tal espaço caracteriza-se por seu elevado nível de abstração e, por conseguinte, de desconhecimento, por boa parte da população, da eficácia, bem como da existência, dos instrumentos que o compõem.

A subseção 3.2, em sequência, discute o “espaço das medidas e as medidas no espaço”. Apresentam-se aqui uma série de boas práticas e sugestões de políticas de desenvolvimento econômico local que foram construídas e implementadas por diferentes atores, organizações sociais e municípios no período recente. Ao contrário do espaço do planejamento, as medidas apresentadas transpõem a barreira da concepção planificadora rumo à intervenção espacial.

A terceira e última subseção, denominada *Espaço da heterogeneidade e heterogeneidade do espaço*, discute sucintamente algumas ações e virtualidades que caminham

ao largo das iniciativas formais e caracterizam-se como alternativas concretas de desenvolvimento econômico local, sobretudo para populações mais vulneráveis. Tal espaço caracteriza-se pelo baixo ou nulo nível de abstração, reunindo alternativas múltiplas à sobrevivência no heterogêneo e desigual espaço urbano brasileiro.

3.1 Espaço do planejamento e planejamento do espaço: possibilidades

Para discutirmos a questão do desenvolvimento econômico em integração com a dinâmica urbana dos municípios brasileiros, entendemos que a abordagem deve considerar o espaço do planejamento e o planejamento do espaço. Ressalta-se que, aqui, restringimos o conceito e a prática do planejamento à ação contida no interior de determinados instrumentos legais. Nesses termos, estamos falando sobre o planejamento incorporado, ainda que não totalmente, pela prática burocrática (Friedmann, 1987) no nível local.

Nesse sentido, o primeiro esforço necessário é o de identificação dos instrumentos. Ressaltamos aqui duas grandes ferramentas legislativas, que, orientadas sob determinados princípios, podem colaborar na integração urbana e econômica com fins ao desenvolvimento local. São elas: i) o PPA, obrigatório para todos os municípios brasileiros; e ii) o plano diretor, compulsório para localidades que se enquadram nos requisitos dispostos pelo art. 41 do Estatuto da Cidade.

No que concerne às similaridades, ambas as leis possuem (ou deveriam possuir) um caráter mais de planejamento do que de execução, atuando, assim, como grandes balizas para as diretrizes e políticas operacionais a serem implementadas em determinado município. Ademais, conforme dispõem tanto a Constituição Federal de 1988 – CF/1988 (Brasil, 1988, art. 165-169) quanto o Estatuto da Cidade (Brasil, 2001, art. 39), ambos os planos devem tratar o município como um todo. Em terceiro lugar, tanto o PPA quanto o plano diretor possuem um conteúdo mínimo que deve ser seguido por todos os municípios. Por fim, para ambas as legislações se faz necessária a existência de outras regulamentações específicas que deem caráter concreto às previsões por elas estabelecidas. No caso do PPA, cumprem esse papel tanto a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) quanto a Lei Orçamentária Anual (LOA). No que respeita ao plano diretor, a regulamentação dos instrumentos urbanísticos assume tal função.

Por sua vez, enquanto o PPA confere protagonismo ao planejamento programático e orçamentário das múltiplas funções públicas, o plano diretor se volta quase que exclusivamente para a regulação do uso e da ocupação do solo. Complementarmente, enquanto o PPA tem sua validade definida pelos ciclos político-eleitorais, os planos diretores, seguindo o prazo máximo estipulado pela EC, tendem a durar até dez anos. Nesses termos, se elaborados no mesmo exercício, o plano diretor pode vigor por até três PPAs. Ademais, como salientado acima, a abrangência territorial

do instrumento orçamentário é, tendo em vista os requisitos legais que o regulam, superior à do plano diretor. Por fim, enquanto se percebe um esforço para conferir maior autoaplicabilidade aos planos diretores (Almeida, 2015), tendo em vista que a regulamentação instrumental posterior se mostra pouco executada (Santos Junior e Montandon, 2011; Almeida, 2019), no caso do PPA, esse processo não é legalmente possível. Assim, o planejamento programático e orçamentário sempre dependerá das leis acessórias.

A necessidade e a importância de tal integração, longe de autoral, já se encontram estabelecidas pelo próprio Estatuto da Cidade. Conforme exposto no art. 4º da lei federal, sobretudo no inciso III, tanto o PPA quanto as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual são caracterizados como instrumentos gerais da política urbana municipal. Além disso, o Estatuto da Cidade realça a necessidade de “adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais” (Brasil, 2001, art. 2º, inciso X).

Uma vez que o plano diretor, conforme também disposto pelo Estatuto da Cidade, constitui-se em instrumento básico da política urbana municipal (art. 40), e o PPA centraliza as funções de planejamento orçamentário, nada mais razoável do que promover tal adequação a partir da integração entre os dois instrumentos. Ademais, considerados nossos objetivos, faz-se necessário que esse processo integrador contemple a perspectiva do desenvolvimento econômico local em seus múltiplos aspectos.

Em suma, o desafio constitui-se pela identificação tanto de elementos espaciais, no planejamento orçamentário, quanto de elementos programáticos e financeiros, no planejamento urbano, tendo o desenvolvimento econômico como foco. Feito isso, necessitamos repensar os instrumentos operacionais que são tradicionalmente usados por essas frentes (zoneamento, programas temáticos, metas físicas e financeiras etc.) e orientá-los para essa integração, sem perdermos de vista os descompassos escalares e temporais que caracterizam a abrangência e a validade do PPA e do plano diretor. Como se vê, não se trata de um exercício trivial, ainda que possível.

Inicialmente, ressalta-se que o elo entre o planejamento orçamentário e programático e o território, em tese, já se encontra contemplado pelo atual aparato legislativo brasileiro. Nesses termos, a CF/1988 dispõe que a lei instituinte do PPA deve estabelecer “*de forma regionalizada*, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (Brasil, 1988, art. 165, § 1º, grifo nosso). Assim, o ideário constituinte já propunha que a distribuição dos recursos financeiros deveria ajustar-se às distintas realidades locais e regionais de um mesmo município.

Para além da regionalização, a estrutura do planejamento programático e orçamentário deve basear-se na definição de diretrizes, objetivos e metas voltadas à realização das despesas de capital (investimentos, transferências e inversões). Considerar essa estrutura no processo de adequação e aproximação entre o planejamento territorial e o orçamentário pode atuar como um facilitador da estratégia proposta.

Cabe realçar que a regionalização prevista pela CF/1988, apesar de compulsória, não encontra critérios objetivos para seu detalhamento, seja na Carta Magna, seja nas legislações acessórias. Desse modo, pode acontecer que ela se realize tanto em níveis consideravelmente microescalares, como a divisão entre bairros, quanto macroescalares, como a mera partição entre as zonas rural e urbana de determinado município. Abre-se, assim, uma lacuna que pode ser sanada pelo instrumento de planejamento territorial. Em verdade, parece até mesmo evidente que a lei municipal que institui o plano diretor, tendo em vista seu escopo principal, seja considerada como a baliza para tal regionalização.

Desse modo, a “adequação” sobre a qual dispõe o art. 2º do Estatuto da Cidade, de forma bastante concreta, poderia ser iniciada pela apropriação do conhecimento territorial trazido pelo plano diretor na construção de um sistema regionalizado de investimentos municipais. Obviamente, tal caminho de aproximação dever ser realizado em sentido duplo, ou seja, o PPA apropriando-se da concepção territorial e de desenvolvimento urbano trazida pelo plano diretor, e o plano diretor sendo elaborado tendo em perspectiva seu papel como “fornecedor” de um agrupamento ou recorte regional destinado a esse fim.

Restaria, no entanto, a dúvida sobre qual o critério ou os critérios a serem utilizados para o processo de regionalização. A existência das múltiplas dimensões econômicas e produtivas em determinado município pode atuar como esse elemento estruturante.⁶ Além disso, o largo histórico brasileiro de planejamento pró-desenvolvimento econômico (Mindlin, 2010), as perspectivas teóricas que dão conta de uma série de variáveis econômicas e produtivas para o entendimento da organização do espaço e a noção, aqui adotada, de que a promoção do desenvolvimento econômico passa, necessariamente, pelo reconhecimento das múltiplas relações de produção e de circulação existentes no território local ou regional, justificam essa escolha.

Ainda nessa temática, cabe realçar que o próprio Estatuto da Cidade estabelece que o “planejamento da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência” (Brasil, 2001, art. 2º, inciso IV, grifo nosso) bem como a “adoção de *padrões de produção e consumo de bens e serviços* e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade

6. Para uma visualização detalhada de experiências desse tipo, ver Almeida (2021), seção 3. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1hs-6_usbg8po0Rg0EOjv_1w3PemykoxN/view.

ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência” (Brasil, 2001, art. 2º, inciso VIII, grifo nosso) também se apresentam como diretrizes para o desenvolvimento urbano. É inegável, assim, que a economia do espaço e o espaço da economia devem ser contemplados no processo de concepção e execução do planejamento territorial local.

Sugerimos aqui que o alcance de tais diretrizes, sobretudo a primeira, deve passar, precipuamente, pelo mapeamento e pela interpretação estratégica do território local a partir das atividades econômicas e produtivas nele presentes ou potenciais. Como se vê, tais princípios tendem a escapar dos conceitos mais tradicionais ligados ao desenvolvimento (ou crescimento) econômico, aproximando-se dos contra-aparatos discutidos anteriormente. Em verdade, pode-se entender que o espaço do planejamento deve justamente promover um tipo de ordenamento ao desenvolvimento que passe pela identificação, a contemplação e o incremento dos potenciais locais de forma ampla, e não apenas pela substituição de atividades produtivas.

Recuperando e organizando o caminho até aqui percorrido, expomos nosso entendimento a seguir.

- 1) A integração entre os planejamentos programáticos e orçamentários mostra-se como um elemento importante e legalmente exigido para a promoção do desenvolvimento urbano e econômico municipal.
- 2) A exigência de que o planejamento plurianual seja feito de forma regionalizada *vis-à-vis* o protagonismo, ao menos esperado, do plano diretor, em termos de conhecimento territorial, revela-se como um caminho possível para tal integração.
- 3) Uma proposta de regionalização baseada na existência ou no potencial das atividades produtivas locais, integrada às dimensões sociais e ambientais do espaço, aparece como proposta interessante tanto para a recuperação do planejamento pró-desenvolvimento econômico quanto para o cumprimento de determinadas diretrizes constantes no Estatuto da Cidade.
- 4) O atrelamento do PPA a essa regionalização composta e estruturada pelo plano diretor, tendo em vista o impedimento constitucional de vinculação tributária no financiamento de funções de despesas específicas (exceto saúde, educação e promoção de ciência e tecnologia – C&T), operacionaliza uma perspectiva integrada de desenvolvimento urbano.

Com isso em perspectiva, a próxima subseção apresenta algumas medidas que, operacionalmente, podem compor tais instrumentos de planejamento e atuar em prol do dinamismo econômico local.

3.2 O espaço das medidas e as medidas no espaço

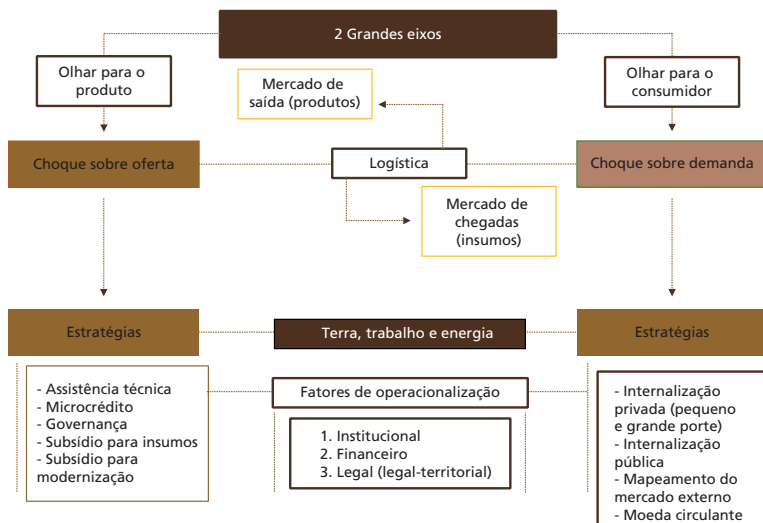
Do mesmo modo que no espaço do planejamento, o espaço das medidas é limitado pelas possibilidades legais que constituem a organização federativa brasileira. Assim, como não cabe ao município aplicar livremente seus recursos financeiros, tendo em vista as disposições constitucionais, ele também não poderá instituir, por exemplo, medidas de política monetária.

No âmbito das táticas transescalares, o trabalho conduzido por Dowbor e Porschman (Instituto Cidadania, 2006) levanta uma série de medidas nesse sentido. Elaborado pelo Instituto Cidadania, o projeto resultou em um caderno de propostas voltadas ao desenvolvimento econômico local. Entre as trinta propostas elencadas pelos autores, no entanto, 28 recaem mais diretamente sobre a União (alteração de leis federais, modificação dos sistemas de crédito, criação de instituições governamentais etc.).

No âmbito estritamente local, nota-se que as medidas implementadas pelos municípios brasileiros para apoio e fomento ao desenvolvimento econômico caminham basicamente em dois sentidos. De um lado, com menos força, encontram-se alternativas dirigidas diretamente ao incremento da demanda pelos produtos e serviços locais. De outro, prática mais comum, observam-se estratégias de aprimoramento da oferta (qualitativa e quantitativa) dessas mercadorias. A figura 1 esquematiza essa discussão.

FIGURA 1

Eixos e estratégias de atuação: fomento ao desenvolvimento econômico local – práticas comuns



Em termos dos “choques sobre a oferta”, o meio rural (pequenos agricultores) mostra-se como o campo mais privilegiado em relação aos incentivos. As ações efetivamente implementadas caracterizam-se por programas de assistência técnica ao produtor, majoritariamente conduzidos em parceria com as empresas estaduais de assistência técnica e extensão rural (Ater), pela concessão temporária de maquinário (tratores, ferramentas etc.) e pelo subsídio financeiro para compra de sementes. Somam-se a isso o compartilhamento de tanques de resfriamento e o subsídio público para o transporte de mercadorias. Iniciativas focalizadas no incremento da governança setorial também compõem esse bloco. Ressaltam-se aqui as práticas de cooperativismo agrícola ou de apoio a associações comerciais.

No âmbito do setor secundário, a atuação da administração pública restringe-se, em grande medida, à formação de distritos industriais (DIS) voltados à recepção de empresas externas. Constituídos em terras públicas, esses distritos são operacionalizados através de regimes de concessão por tempo determinado. Ademais, para certos casos, a aplicação de isenções fiscais e a prestação de serviços de infraestrutura (terraplenagem, arruamento etc.) atuam como “atrativos” fornecidos pelo poder público para a efetivação dos DIS. A oferta de tais incentivos é contrabalanceada e/ou calibrada por exigências realizadas ao empreendedor, como o volume de empregos gerados, receitas públicas potenciais etc.

Apesar de sua concretude, as experiências têm demonstrado que tal medida tende a não produzir os resultados esperados. Nesses termos, além de não serem canalizados esforços para o desenvolvimento e aprimoramento das práticas industriais estabelecidas localmente e de pequena escala, criam-se extensos territórios segregados e de baixíssima ocupação. Além disso, em grande parte das vezes, a montagem dos distritos não é acompanhada de uma estratégia específica de atração industrial. Nesse contexto, a “captação” do empreendimento mostra-se como a ação mais importante a se cumprir, independentemente do setor a que se encontra ligado ou do benefício social por ele trazido. O ideário tradicional do “progresso econômico” aparece como o principal orientador dessa estratégia.

No que concerne aos “choques de demanda”, as táticas mostram-se em menor número e pouco amadurecidas. A internalização ou o aprofundamento das relações comerciais estabelecidas entre os empreendimentos de grande e de pequeno porte é uma delas. Conforme já apontamos, tal medida, transbordando inclusive para o poder público, pode conduzir a um processo de integração voltado ao desenvolvimento econômico local.

O ordenamento desse mercado de compra e venda, ainda que soe complexo, demonstra concretude nas experiências de finanças solidárias e de criação de moedas locais de circulação restrita. Nessas situações, discutidas mais a fundo na próxima subseção, as trocas comerciais restringidas a determinado grupo ou

território implicam significativas melhorias nas condições de vida dos indivíduos. Contudo, cabe realçar que medidas ligadas ao controle e à orientação da demanda vão de encontro ao *mainstream* econômico neoliberal e aos seus princípios (livre concorrência, maximização de lucros etc.). Assim, tendem a enfrentar maiores resistências para sua implementação. Concretamente, induzir um empreendimento de grande porte a mudar sua rede de suprimentos, ação possivelmente geradora de aumento de custos, não se apresenta como uma tarefa fácil ou, por vezes, aceitável.

Entre esses dois grandes eixos, conforme exposto pelo esquema, colocam-se determinadas questões ou problemáticas comuns a ambos. Esses elementos (logística, fatores de produção e de operacionalização), apesar de básicos para o sucesso das medidas operacionais, são por vezes desconsiderados nos programas locais de fomento econômico.

No âmbito logístico, duas preocupações parecem-nos principais, sobretudo para as estratégias de desenvolvimento industrial. São elas: i) os mecanismos e meios existentes para a chegada de insumos; e seu contraponto; e ii) os mecanismos e meios disponíveis para o escoamento de produtos. Os fatores de produção (terra, trabalho, capital e energia) mostram-se como os limitadores por excelência ao sucesso das medidas supramencionadas.

Por fim, entende-se que os mecanismos de operacionalização se distinguem, ao menos, em três categorias: i) institucional; ii) financeira; e iii) legal-territorial.

A primeira delas corresponde, sobretudo, ao(s) agente(s) público(s) ou privado(s) responsável(eis) pela operacionalização de determinada medida. No âmbito do desenvolvimento econômico local, tais agentes tendem a ser ligados às pastas de agricultura e/ou de assistência social. Nesse contexto, secretarias de caráter mais integrador (planejamento, desenvolvimento econômico em sentido estrito etc.) desempenham papel coadjuvante.

A dimensão financeira diz respeito, por fim, aos recursos disponíveis para a operacionalização das medidas propostas. Realça-se, aqui, a existência de um alto volume monetário, que, advindo da iniciativa privada, pode abastecer diretamente uma série de iniciativas sociais existentes nas cidades. Tal financiamento (realizado via investimentos voluntários e/ou por medidas de compensação) é pouco mapeado e, na maior parte das vezes, tende a ocorrer dissociado da programação e da institucionalidade pública.

Os aspectos legais-territoriais, por sua vez, encontram sua feição operacional nos instrumentos de planejamento discutidos anteriormente. Além deles, a regulamentação, no nível local, da Lei Geral de Micro e Pequenas Empresas, a atualização constante do Código Tributário Municipal, inclusive com a previsão de incentivos fiscais para atividades produtivas, e a regulamentação dos instrumentos

fiscais urbanísticos previstos pelo Estatuto da Cidade mostram-se como ações indispensáveis à operacionalização das propostas e alternativas de desenvolvimento econômico aqui discutidas.

O conjunto dessas considerações conforma aquilo que denominamos *espaço das medidas*. Como visto, optamos não apenas por apresentar um rol de alternativas focadas no desenvolvimento econômico local, mas também por discutir como elas podem ser organizadas de forma esquemática (choques sobre oferta e demanda), quais fatores limitam ou dão base ao seu sucesso e quais as dimensões que, supomos, são indispensáveis à sua operacionalização.

Como pano de fundo de todo o debate, reforça-se a ideia do desenvolvimento endógeno, que pode se dar, entre outras questões, a partir do estreitamento das relações de mercado entre os atores econômicos de grande e pequeno porte no nível local. Com efeito, tal ponto não deve ser entendido como o que ele não é, ou seja, como um apelo às “vocações” municipais sob o aspecto das vantagens comparativas. Ao contrário, esse estreitamento de relações se estabelece como um sistema de integração entre as demandas que podem ser supridas, no tempo presente ou futuro, pelos bens e serviços ofertados no nível municipal.

A próxima subseção, complementando essa discussão, analisa algumas alternativas de desenvolvimento econômico local que, majoritariamente, escapam aos espaços econômicos formalmente instituídos. Tais ações, como fruto das heterogeneidades e desigualdades *no* e *do* espaço, revelam modos de organização social que se voltam à melhoria das condições de vida na cidade.

3.3 A heterogeneidade no espaço e o espaço das heterogeneidades

As medidas e práticas discutidas, ainda que significativas, não são capazes de incorporar uma série de iniciativas de subsistência e desenvolvimento que correm ao largo do ambiente econômico formal. Essas ações, nos termos de Milton Santos, correspondem a uma parte do circuito inferior que conforma a economia urbana dos países subdesenvolvidos. Nesta subseção, discutiremos sucintamente algumas dessas experiências. Em boa medida, tais realidades caminham em sintonia tanto com o contra-aparato quanto com os discursos de transição relacionados ao conceito de desenvolvimento econômico.

A primeira delas diz respeito às experiências de finanças solidárias, formação de bancos comunitários e criação de moedas locais. De maneira geral, essas iniciativas buscam fornecer crédito de baixo custo para determinada população, fomentar as trocas comerciais em um território específico (bairros, distritos etc.) ou até mesmo canalizarem parte dos recursos públicos para programas de assistência social.

No cerne dessas experimentações, conforme aponta Resgala (2019), encontra-se um processo de reinterpretação da função primordial do dinheiro (moeda), valorizando-se seu papel como meio de troca. Ao contrário dos espaços discutidos anteriormente, tal alternativa parte de uma base comunitária específica e se volta, precipuamente, a estreitar as relações entre os componentes dessa base. Tal aproximação, via crédito social, possibilita o incremento da produção e do consumo interno e, por conseguinte, da renda e do trabalho.

Nascidos nesse contexto comunitário, os bancos comunitários de desenvolvimento se mantêm a partir de relações de proximidade e vizinhança, princípios colaborativos e “votos” de confiança entre os tomadores e concessores de crédito. Em diversas situações, até mesmo a validação do empréstimo é feita socialmente, constituindo uma espécie de “aval solidário” (Resgala 2019, p. 85) para a realização dos empréstimos. Complementando a rede de crédito, algumas experiências de bancos comunitários de desenvolvimento são compostas pela criação de moedas circulantes de nível local. Nesse sistema, os benefícios monetários concedidos pelo banco comunitário podem ser gastos apenas em um grupo específico de estabelecimentos comerciais.

Na conceituação de França Filho e Silva Junior (2009), tal aproximação estabelece uma rede de “prossumidores” (produtores + consumidores), em que cada agente complementa a oferta e incrementa a demanda pelos produtos e serviços disponíveis no território. A integração realizada pelas iniciativas comunitárias de bancos comunitários de desenvolvimento e de moedas circulantes demonstra concretamente que, a partir do planejamento e da organização dos atores econômicos, é possível orientar o mercado (elos comerciais) de modo que ele contribua ao desenvolvimento de determinada região.

Um segundo grupo de alternativas de base comunitária, menos organizada e mais pulverizada no território urbano que os bancos comunitários, diz respeito às inúmeras formas de subsistência que possibilitam e combinam: i) a geração de renda para as populações mais pobres; ii) a realização de práticas de assistência social; e iii) o aproveitamento ou a reciclagem de recursos para fins produtivos.

O conceito e a prática de metabolismo urbano (Davis, Polit e Lamour, 2016) reúnem alguns dos princípios básicos de iniciativas desse tipo. Consideravelmente, ainda que não sempre intencionalmente, tais práticas estabelecem um tipo de “economia circular” (Geissdoerfer *et al.*, 2017), “onde os resíduos se tornam um recurso que é consumido em ciclos contínuos” (Davis, Polit e Lamour, 2016, p. 310).

Ainda que ambas as ideias (metabolismo urbano e economia circular) encontrem agudo apelo na literatura recente sobre desenvolvimento econômico sustentável, os princípios que regem seu funcionamento (redução de desperdício, uso intensivo dos recursos, reaproveitamento etc.) estão, há tempos, presentes nas micropráticas

de subsistência e sobrevivência existentes nas periferias urbanas brasileiras. Com menos requinte conceitual e como fruto de uma realidade concreta (a escassez), as iniciativas empreendedoras desses lugares estabelecem-se, em diferentes medidas, a partir do uso circular dos recursos.

A comercialização de produtos de limpeza, fabricados artesanalmente, surge como uma dessas estratégias.

Em primeiro lugar, ressalta-se que o desenvolvimento de negócios como esses se dá por uma “inteligência de mercado” voltada ao atendimento de determinada demanda geral e de alto volume. Em outras palavras, trata-se de ofertar um produto de baixo custo de produção e que faça parte do uso cotidiano.

A utilização dos recursos para a produção é intensiva, resultando, além do não desperdício, em um aproveitamento “acima da cota”. Dessa maneira, as matérias-primas (“fórmulas”), compradas e/ou manipuladas, geram um volume final duas ou três vezes maior que o indicado pelas “receitas”. A superdiluição é um dos componentes centrais para a redução dos preços.

Ainda relativamente ao processo produtivo, ressalta-se que parte da matéria-prima e das embalagens advém de doações ou da reutilização doméstica. O reaproveitamento do óleo de cozinha (fornecido por vizinhos, parentes que dividem lotes etc.) para a produção de sabão (barra e líquido) e de garrafas PET para o armazenamento e a comercialização dos produtos finais mostram-se como as principais expressões dessa sistemática. Como não há utilização de matéria orgânica, a ideia “plena” de circularidade econômica (transformação de matéria morta em energia) não se estabelece. Ainda assim, como já afirmado, outras lógicas e princípios do conceito e da prática atravessam plenamente tais empreendimentos.

Organizados na maior parte das vezes em núcleos familiares, esses negócios, além da subsistência, destinam parte de seus recursos para o apoio a algum programa de assistência social (reabilitação de dependentes químicos, cuidado de idosos em vulnerabilidade etc.). Esse tipo de apelo, por sua vez, acaba por favorecer os negócios e fortalecer os elos comerciais e afetivos entre produtores e consumidores. Ademais, atua como “justificativa” sobre o preço cobrado (remuneração pelo produto + doação social).

O negócio é complementado por estratégias de divulgação e comunicação (cartões, contatos telefônicos, entrega em domicílio etc.) que garantem tanto novas compras quanto o “reabastecimento” de matérias-primas e embalagens doadas. Contudo, é o contato porta a porta que se constitui na ferramenta principal de comércio e interlocução.

Obviamente, esses empreendimentos comunitários informais, a depender do nível de pobreza de determinada região ou do setor produtivo, terão diferenciais

expressivos de organização, desenho de táticas comerciais e intensidade no aproveitamento de recursos. Apesar das heterogeneidades, as iniciativas desse tipo procuram atender às necessidades cotidianas de seu entorno próximo (geográfico e/ou social), “apostando” nas relações comunitárias para a sua subsistência. Outrossim, todas elas baseiam-se fortemente na criatividade dos sujeitos, quer para a estruturação do processo produtivo, quer para o desenho das estratégias de comercialização. Esse “metabolismo urbano periférico” gera valor e, a despeito das limitações técnicas e organizacionais, mostra-se como um elemento central para sustento das condições de vida e de desenvolvimento de considerável parte da população brasileira.

O último conjunto de ações que ora consideramos é constituído por múltiplas práticas cooperativas solidárias existentes no Brasil. Aqui, ao contrário dos bancos comunitários de desenvolvimento (também solidários), daremos enfoque às organizações com fins diretamente produtivos.

No Brasil, cabe realçar, as iniciativas de economia popular e solidária foram institucionalmente reconhecidas por meio da criação, em 2003, da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes). Através da Senaes, diferentes práticas de economia solidária puderam ter acesso a políticas públicas de fomento econômico. As mudanças políticas ocorridas desde 2016, no entanto, enfraqueceram tal organização e apoio.

Em termos espaciais, ao contrário da impressão comum que se tem sobre o tema, ressalta-se que os empreendimentos econômicos solidários (ESS) brasileiros são majoritariamente rurais. Conforme apontado por Gaiger e Kuyven (2019), 55% dos ESS atuam fora dos perímetros urbanos. No total, foram mapeados cerca de 20 mil ESS no território nacional, envolvendo mais de 1,4 milhão de sócios. Os dados referem-se ao ano de 2013.

Em termos categóricos, tais empreendimentos, sobretudo os que têm fins produtivos, encontram-se majoritariamente atrelados: i) a agricultores familiares; ii) a artesãos; e iii) a catadores de materiais recicláveis (Gaiger e Kuyven, 2019). Como se vê, à exceção do segundo grupo, o atendimento de demandas da vida cotidiana (produtos e/ou serviços) mostra-se como o grande elemento gerador dessas iniciativas.

No âmbito organizacional, para além das cooperativas, os empreendimentos constituem-se por meio de associações ou por grupos informais que se mobilizam comunitariamente para o desenvolvimento de determinado negócio (Gaiger e Kuyven, 2019).

As experiências práticas demonstram que o nível local desponta como o lócus principal de concentração e de potencialização dessas iniciativas. Nesses espaços, pulverizados em bairros e vizinhanças, as relações de proximidade e de familiaridade mobilizam os esforços e afetos que dão base aos ESS (Monte-Mór, 2008).

Os casos de sucesso são incontáveis. Do complexo cooperativo em Mondragón-Espanha (Silva e Silva, 2008) à Associação Brasileira dos Trabalhadores em Empresas de Autogestão e Participação Acionária (Goerk, 2005), passando pelos sistemas de integração entre os produtores agrícolas de pequeno porte e os compradores locais nas cidades norte-americanas (Gaiger, 2017), todas as experiências buscam, precipuamente, construir um sistema produtivo centrado nas comunidades, e não unicamente nos seus indivíduos.

No âmbito da promoção do desenvolvimento econômico local, entendemos ser necessário prever os caminhos para a integração entre as economias constituídas por tais empreendimentos, as problemáticas urbanas existentes nas cidades e os atores públicos e privados de maior porte que se estabelecem no nível local. Esse processo de “desinvisibilização” institucional (planejamento) e programática (medidas) parece-nos fundamental para um tratamento sério e abrangente das atividades produtivas que se encontram presentes e que podem ser potencializadas nos municípios brasileiros. Ademais, tais iniciativas revelam um caminho efetivo para a relativização do tradicional e dogmático conceito de desenvolvimento econômico outrora discutido.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo, foram apresentadas e discutidas diferentes perspectivas teóricas e práticas que se relacionam, concreta e potencialmente, com o desenvolvimento econômico no nível local. No âmbito conceitual, procuramos demonstrar como cada tipo de discurso sobre a natureza e o objetivo do desenvolvimento repercute em representações espaciais distintas, bem como interpretam diferentemente o papel da cidade e da urbanização.

Inicialmente, consideramos o desenvolvimento econômico a partir das elaborações etapistas e crescimentocentristas. Desenvolvida no período do pós-Guerra, tais perspectivas assumem o desenvolvimento como um processo de superação dos valores, modos de vida e sistemas produtivos percebidos como arcaicos. O crescimento econômico, advindo do aumento da produtividade do capital e do trabalho, revela-se como elemento central, ou é mesmo sinônimo, desse ideário desenvolvimentista. O espaço urbano, nessa perspectiva, é o motor do crescimento. Como vimos, os diferenciais de crescimento e desenvolvimento podem ser percebidos ou interpretados através do sistema hierárquico urbano. Tal hierarquia reproduz, em certo sentido, o imaginário etapista que marca a teoria geral sobre desenvolvimento econômico.

O receituário do pós-Guerra é desafiado em diferentes níveis e frentes. De um lado, autores advindos do próprio Norte Global contestam a linearidade do processo de desenvolvimento e sua relação inevitável com o crescimento econômico. De outro, os teóricos dependentistas demonstram que o subdesenvolvimento é

condição para o desenvolvimento dos países centrais. A elaboração de Milton Santos sobre os dois circuitos da economia urbana nos países subdesenvolvidos demonstra como a dinâmica global centro-periferia estabelece-se em diferentes níveis e escalas.

Os discursos de transição, por sua vez, mostram-se como uma nova fronteira nesse debate. A partir deles, tem-se a negação do próprio conceito de desenvolvimento. A correlação desses discursos com a questão espacial, apesar de necessária, ainda é incipiente. O conceito e o processo de “socialização da natureza” podem contribuir nesse ponto. Nessa perspectiva, o meio urbano atua como articulador da relação homem-natureza e, respeitados os direitos de ambos, multiplica as interações e as possibilidades de desenvolvimento econômico local.

As experiências e medidas para os municípios brasileiros estimularem o desenvolvimento econômico em seus territórios baseiam-se, com maior ou menor intensidade, nesse arcabouço teórico analisado.

No espaço do planejamento, como defendemos, a integração entre o plano orçamentário e programático (PPA) e o plano diretor urbano estabelece uma forma, ou um caminho, para que o desenvolvimento econômico oriente e seja orientado pelas questões territoriais de determinado município. Nesse arranjo, o enfrentamento do ideário tradicional sobre o desenvolvimento econômico pode ser viabilizado pelo estímulo amplo das atividades produtivas existentes em determinado território, em vez de se proceder à mera substituição de práticas consideradas arcaicas por outras ditas modernas.

No espaço das medidas, ressaltam-se estratégias em diferentes níveis escalares. Em termos estritamente locais, nota-se que as medidas implementadas pelos municípios brasileiros para apoio e fomento ao desenvolvimento econômico caminham basicamente em dois sentidos. De um lado, com menos força, encontram-se alternativas voltadas diretamente ao incremento da demanda pelos produtos e serviços locais. De outro – prática mais comum –, observam-se estratégias de aprimoramento da oferta (qualitativa e quantitativa) dessas mercadorias. Essas medidas são limitadas ou possibilitadas, por sua vez, pela ausência ou presença dos fatores de produção (terra, capital e trabalho) e dos mecanismos (institucionais, financeiros e legais) de operacionalização efetiva. Nesse espaço, ao menos no que respeita às experiências concretamente estabelecidas, nota-se uma maior tendência de aproximação dos municípios com a lógica etapista e crescimentocentrista. A formação de DIS locais completamente descasados de uma estratégia sólida de desenvolvimento endógeno expressa essa realidade.

Por fim, no espaço das heterogeneidades, encontra-se parte do circuito inferior urbano. Ele reúne práticas majoritariamente informais, organizadas a partir de uma base comunitária específica e orientadas por princípios como solidariedade e cooperação. Em diferentes medidas e graus de referência, tais práticas baseiam-

-se nos pressupostos e princípios dos discursos de transição. Como apontamos, o reconhecimento e apoio ao espaço das heterogeneidades mostra-se como um caminho evidente, tanto para o exercício de empreendedorismo por parte das administrações públicas municipais quanto para a integração entre as agendas de desenvolvimento econômico e urbano de nível local.

Em um arranjo conclusivo, pode-se dizer concretamente que não faltam experiências e alternativas teóricas e práticas para que os municípios brasileiros consigam conceber e implementar estratégias, táticas e operações em prol de seu desenvolvimento. As intermediações entre essas escalas de saber e ação, contudo, revelam-se ainda incipientes e necessitam de uma maior “costura” institucional, acadêmica e política. O espaço do planejamento, ainda que limitado, pode revelar-se como interessante caminho para tal articulação, tanto por sua natureza formal quanto pelo caráter de obrigatoriedade que recai sobre ele. Entendemos que caminhar nessa direção é indispensável para que a reflexão crítica e a execução prática do desenvolvimento tenha um sentido claro e efetivo nos municípios brasileiros.

REFERÊNCIAS

ACOSTA, A. **O bem viver**: uma oportunidade para imaginar outros mundos. São Paulo: Autonomia Literária; Elefante, 2016.

ACOSTA, A.; BRAND, U. **Pós-extrativismo e decrescimento**: saídas do labirinto capitalista. São Paulo: Elefante, 2018.

ALMEIDA, L. F. G. de. O Estatuto da Cidade e o cumprimento da função social da propriedade: o que ficou, para onde vai? *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 16., 2015, Belo Horizonte, Minas Gerais. **Anais...** Belo Horizonte: Enanpur, 2015.

ALMEIDA, L. F. G. de. Decrescimento, meio ambiente e o comum: reflexões a partir das experiências e potências ligadas a políticas ambientais e ao uso da terra no Brasil e na Índia. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 17., 2017, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Enanpur, 2017.

ALMEIDA, L. F. G. de. Afinando os instrumentos fiscais urbanísticos do Estatuto da Cidade: um passo para além do “copiar e colar” na experiência de 11 planos diretores da RMBH. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 18., 2019, Natal. **Anais...** Natal: Enanpur, 2019.

ALMEIDA, L. F. G. de. **Das narrativas planificadoras às práticas espaciais**: expressões, inflexões e oposições no rural e no urbano da Índia pós-independência. 2020. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020.

ALMEIDA, L. F. G. de. **Apoio à formulação da PNDU**: desenvolvimento econômico local. Brasília: Ipea, 2021. (Nota Técnica PNDU, n. 7).

ANNEZ, P. C.; BUCKLEY, R. M. Urbanization and growth: setting the context. *In*: SPENCE, M.; ANNEZ, P. C.; BUCKLEY, R. M. (Ed.). **Urbanization and growth**. Washington: The World Bank, 2009.

BOLLIER, D. **Think like a commoner**: a short introduction to the life of the commons. Ilha Gabriola: New Society Publishers, 2014.

BRADFORD, M. G.; KENT, W. A. **Geografia humana**: teorias e suas aplicações. Lisboa: Gradiva, 1987.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos – Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **O conceito histórico de desenvolvimento econômico**. São Paulo: EESP/FGV, dez. 2006. (Texto para Discussão, n. 157).

BRÜSEKE, F. J. O problema do desenvolvimento sustentável. *In*: CAVALCANTI, C. (Org.). **Desenvolvimento e natureza**: estudos para uma sociedade sustentável. Recife: INPSO/Fundaj, out. 1994. p. 14-20.

CHRISTALLER, W. **Central places in Southern Germany**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1933.

DALY, H. E. **A steady-state economy**. Reino Unido: Sustainable Development Commission, abr. 2008.

DAVIS, M. J. M.; POLIT, D. J. LAMOUR, M. Social urban metabolism strategies (SUMS) for cities. **Procedia Environmental Sciences**, n. 34, p. 309-327, 2016.

DINIZ, S. C. Economia popular e solidária na contemporaneidade: a heterogeneidade como recurso. *In*: MAGELA, G.; COSTA, H. S. de M.; MONTE-MÓR, R. L. de M. (Org.). **Teorias e práticas urbanas**: condições para a sociedade urbana. Belo Horizonte: C/Arte, 2015.

DOBB, M. H. **A evolução do capitalismo**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

DURANTON, G. Are cities engines of growth and prosperity for developing countries? *In*: SPENCE, M.; ANNEZ, P. C.; BUCKLEY, R. M. (Ed.). **Urbanization and growth**. The International Bank for Reconstruction and Development, 2009.

ENRIGHT, T.; ROSSI, U. Ambivalences of the urban commons. *In*: JONAS, A. *et al.* (Ed.). **Handbook on spaces os urban politics (Forthcoming)**. 2018. Disponível em: https://www.academia.edu/28286361/Ambivalence_of_the_Urban_Commons. Acesso em: 15 nov. 2020.

ESCOBAR, A. **La invención del desarrollo**. 2. ed. Tradução de Diana Ochoa. Popayán: Universidade del Cauca, 2014.

ESCOBAR, A. Degrowth, postdevelopment, and transitions: a preliminar conversation. **Sustainability Science**, v. 10, p. 451-462, abr. 2015.

FOSTER, S. R.; IAIONE, C. The city as a commons. **Yale Law and Policy Review**, v. 34, n. 2, p. 281-349, 2016. Disponível em: https://www.academia.edu/15261541/The_City_as_a_Commons. Acesso em: 15 nov. 2020.

FRANÇA FILHO, G. C. de; SILVA JUNIOR, J. T. Bancos comunitários de desenvolvimento. *In*: CATTANI, A. D. *et al.* **Dicionário internacional da outra economia**. Coimbra: Almedina, 2009. p. 31-36.

FRIEDMANN, J. **Planing in the public domain: from theory to practice**. Princeton: Princeton University Press, 21 out. 1987.

FURTADO, C. **Criatividade e dependência na civilização industrial**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

FURTADO, C. **Cultura e desenvolvimento em época de crise**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

GAIGER, L. I. The solidarity economy in South and North America: converging experiences. **Brazilian Political Science Review**, v. 11, n. 3, p. 1-27, 2017.

GAIGER, L. I.; KUYVEN, P. Dimensões e tendências da economia solidária no Brasil. **Revista Sociedade e Estado**, v. 34, n. 3, p. 811-834, set.-dez. 2019.

GEISSDOERFER, M. *et al.* The circular economy: a newsustainability paradigm? **Journal of Cleaner Production**, v. 143. p. 757-768, fev. 2017.

GOERK, C. Economia popular solidária: no processo de reestruturação produtiva brasileira. **Revista Virtual Textos & Contextos**, n. 4, dez. 2005. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/1001>. Acesso em: 15 nov. 2020.

GUDYNAS, E. **Direitos da natureza: ética biocêntrica e políticas ambientais**. São Paulo: Elefante, 2018.

GUPTA, S. The instability and brutality of capital: displacement and dispossession in India. *In*: BANERJEE, A.; CHANDRASEKHAR, C. P. (Ed.). **Dispossession, deprivation and development: essays for utsa patnaik**. Nova Delhi: Tulika Books, 2018.

HARVEY, D. The right to the city: from capital surplus to accumulation by dispossession. *In*: BANERJEE-GUHA, S. (Ed.). **Accumulation by dispossession: transformative cities in the new global order**. Califórnia: Sage, 2010.

HIRSCHMAN, A. O. **The strategy of economic development**. New Haven: Yale University Press, 1958.

IBÁÑEZ, M. R. Ressignificando a cidade colonial e extrativista: bem viver a partir de contextos urbanos. *In*: DILGER, G.; LANG, M.; PEREIRA FILHO, J. (Org.). **Descolonizar o imaginário: debates sobre pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento**. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2016. p. 296-333.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto política nacional de apoio ao desenvolvimento local: documento de conclusão**. São Paulo: Instituto Pólis, set. 2006.

LATOUCHE, S. **Farewell to growth**. Cambridge, Reino Unido: Polity, 2009.

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

LEFEBVRE, H. **Espaço e política**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2016.

LÖSCH, A. **Teoria económica espacial**. Buenos Aires: El Ateneo, 1957.

MADUREIRA, E. M. P. Desenvolvimento regional: principais teorias. **Revista Thêma et Scientia**, v. 5, n. 2, jul.-dez. 2015.

MARSHALL, A. **Principles of economics**. Londres: Macmillan, 1920.

MARX, K. **O capital: o processo global de produção capitalista – livro 3**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980. v. 6.

MINDLIN, B. (Org.). **Planejamento no Brasil**. 6. ed. São Paulo: Perspectiva, 2010.

MONTE-MÓR, R. L. de M. Urbanização extensiva e economia dos setores populares. *In*: OLIVEIRA, M. P. de; COELHO, M. C. N.; CORRÊA, A. de M. (Org.). **O Brasil, a América Latina e o mundo: espacialidades contemporâneas**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2008. v. 2, p. 128-140.

MORENO, C. As roupas verdes do rei: economia verde, uma nova forma de acumulação primitiva. *In*: DILGER, G.; LANG, M.; PEREIRA FILHO, J. (Org.). **Descolonizar o imaginário: debates sobre pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento**. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2016. p. 256-293.

MYRDAL, G. **Economic theory and underdeveloped regions**. Nova York: Harper and Row, 1971.

NIEDERLE, P. A.; CARDONA, J. C. de los R.; FREITAS, T. D. Hirschman e a economia do desenvolvimento. *In*: NIEDERLE, P. A.; RADOMSKY, G. F. W. (Org.). **Introdução às teorias do desenvolvimento**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2016. p. 47-63.

NORTH, D. Teoria da localização e crescimento econômico-regional. In: SCHWARTZMAN, J. (Org.). **Economia regional: textos escolhidos**. Belo Horizonte: Cedeplar, 1977. p. 291-314.

OSTROM, E. **Governing the commons: the evolution of institutions for collective actions**. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 1990.

PREBISCH, R. The economic development of Latin America and its principal problems. **Economic Bulletin for Latin America**, Santiago, v. 7, n. 1, p. 1-22, fev. 1962.

RESGALA, G. **Práticas de finanças solidárias como práticas urbanas: uma análise das ações dos bancos comunitários de desenvolvimento**. 2019. 244 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2019.

ROSTOW, W. W. **Etapas do desenvolvimento econômico** (um manifesto não-comunista). 5. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.

SANTOS, T. dos. **Teoria da dependência: balanços e perspectivas**. Niterói: [s.n.], 1998.

SANTOS, M. **Economia espacial: críticas e alternativas**. São Paulo: Edusp, 2014.

SANTOS, M. **O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos**. São Paulo: Edusp, 2018.

SANTOS JUNIOR, O. A. dos; MONTANDON, D. T. Síntese, desafios e recomendações. In: SANTOS JUNIOR, O. A. dos; MONTANDON, D. T. (Org.). **Os planos diretores municipais pós-Estatuto das Cidades: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011. p. 27-56.

SILVA, H. **Socialização da natureza e alternativas de desenvolvimento na Amazônia Brasileira**. 2017. 266 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.

SILVA, J. L. A.; SILVA, S. I. R. da. A economia solidária como base do desenvolvimento local. **E-Cadernos CES**, fev. 2008. Disponível em: <http://journals.openedition.org/eces/1451>. Acesso em: 15 nov. 2020.

THÜNNEN, J. H. von. **The isolated state**. Oxford: Pergamon Press, 1966.

TUROK, I.; MCGRANAHAN, G. Urbanization and economic growth: the arguments and evidence for Africa and Asia. **Environment and Urbanization**, v. 25, n. 2, p. 465-482, 2013.

WEBER, A. **Theory of the location of industries**. Chicago: University of Chicago Press, 1929.

WORLD BANK. **Reshaping economic geography**. Washington: World Development Report, 2009.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ALVES, R. de O. O direito e a propriedade: o privado, o público, o comum. *In*: COSTA, G. M.; COSTA, H. S. de M.; MONTE-MÓR, R. L. de M. (Org.). **Teorias e práticas urbanas: condições para a sociedade urbana**. Belo Horizonte: C/Arte, 2015.

ASARA, V. *et al.* Socially sustainable degrowth as a social-ecological transformation: repoliticizing sustainability. **Sustainability Science**, v. 10, p. 375-384, 2015.

BOURGUIGNON, M. F. M.; BOTELHO, D. Vínculos de negócios entre grandes empresas compradoras e pequenos fornecedores locais: implicações para políticas públicas e desenvolvimento. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 6, p. 1407-1434, nov.-dez. 2009.

COSTA, M. A. *et al.* **Uma investigação sobre a minero-dependência em Brumadinho-MG**: as metáforas do processo de formação e da dinâmica econômica local. Brasília: Ipea, out. 2020. (Texto para Discussão, n. 2603).

DARDOT, P.; LAVAL, C. **Commun**: essai sur la révolution au XXI^e siècle. Paris: La Découverte, 2014. 600 p.

FRANÇA FILHO, G. C. de. O imperativo do desenvolvimento territorial da economia solidária e o papel da incubação tecnológica. *In*: SOUZA, A. R. de; ZANIN, M. (Org.). **A economia solidária e os desafios globais do trabalho**. São Paulo: Ed. UFSCar, 2017. p. 181-194.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

MATTEI, L.; PAULINI, F. A deterioração dos termos de troca na agricultura brasileira no pós-guerra, segundo a abordagem convencional. **Revista Economia Ensaios**, v. 23, n. 1, p. 1-18, nov. 2008. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/revistaeconomiaensaios/article/view/3631/2670>. Acesso em: fev. 2021.

OLIVEIRA, F. de. **Crítica à razão dualista: o ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.

DESENVOLVIMENTO URBANO, ECONOMIA E TRANSIÇÃO DIGITAL: POR UMA OUTRA ECONOMIA VOLTADA À EFETIVAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE

Adriana Micheletto Brandão¹
Genauto Carvalho de França Filho²
João Mendes da Rocha Neto³

1 INTRODUÇÃO

A motivação central dos autores deste texto é explorar o tema da crise urbana, buscando ampliar a compreensão sobre o fenômeno da exclusão social. Elegemos três categorias centrais para a nossa análise: políticas de desenvolvimento urbano, economia e transição digital. A partir delas, tentamos tanto compreender o processo de agravamento dos problemas sociais nos grandes centros urbanos, quanto esboçar saídas que nos levem à efetivação da função social das cidades.

Começamos pela análise do lugar ocupado pela economia entre as políticas de desenvolvimento urbano, observando como são tratadas as questões urbanísticas derivadas do aumento das populações empobrecidas nos grandes centros urbanos.

Na segunda parte do texto, resgatamos as principais mudanças no papel da cidade ao longo do desenvolvimento do capitalismo, sua formação inicial como posto de suporte para a economia local, sua metamorfose em cidade industrial e depois em cidade de serviços.

A terceira parte traz apontamentos sobre a intensa transformação ocorrida recentemente nos grandes centros urbanos em função da transição digital, o que deu origem ao conceito de cidades inteligentes. Discutimos as mudanças que acabaram por transformar a própria cidade numa mercadoria acessível apenas às elites financeiras, num processo contínuo de expulsão das áreas que

1. Analista técnica de políticas sociais na Secretaria Nacional de Economia Popular e Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego (Senaes/MTE). *E-mail*: adriana.m.brandao@gmail.com.

2. Professor titular da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (EA/UFBA) e pesquisador bolsista de produtividade do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) em desenvolvimento tecnológico e extensão inovadora (DT II). *E-mail*: francafilhogenauto2@gmail.com.

3. Especialista em políticas públicas e gestão governamental do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos e docente do Programa de Pós-graduação em Administração Pública da Universidade de Brasília (UnB). *E-mail*: jmdm@uol.com.br.

vão se tornando mais valorizadas daqueles que já não podem mais pagar pelos novos valores dos imóveis e dos serviços locais.

Na quarta parte, nos dedicamos a esboçar os contornos de uma outra economia capaz de promover a efetivação da função social da cidade. Para tanto, assumimos como objetivo central do desenvolvimento econômico local a garantia de acesso de todos os cidadãos aos bens e serviços urbanos previstos constitucionalmente.

Em nossa proposta, ousamos pensar numa inversão radical do mecanismo de acesso dos trabalhadores a esses bens e serviços, baseado atualmente na renda pessoal, recolocando o sentido atribuído ao trabalho. Adotamos a Política Nacional de Economia Solidária como norte da construção dessa outra economia, assumindo nossa aposta no associativismo e cooperativismo como princípios centrais dessa cidade cumpridora de sua função social. Reivindicamos, ainda, o uso das tecnologias digitais para viabilizar a gestão deste complexo arranjo territorial.

Por fim, sugerimos uma guinada na política urbana em direção ao desenvolvimento das pequenas cidades, movimento que poderá viabilizar as condições para uma vida digna ao crescente contingente de excluídos dos grandes centros urbanos, ao mesmo tempo que possibilitará a ampliação das condições de reordenamento territorial destes aglomerados.

2 DESENVOLVIMENTO URBANO E ECONOMIA

Um dos principais desafios na abordagem das políticas de desenvolvimento urbano diz respeito à sua necessária conexão com o campo da economia urbana. De fato, a pobreza tem sido apreendida como um fenômeno apartado dos elementos estruturais da economia (Rolnik e Klink, 2011; Maricato, 2015; Botelho, 2018), o que tem resultado em políticas de desenvolvimento urbano que se orientam por tratar a morfologia das cidades, quando muito, sob o discurso do planejamento, ou, outras vezes, das políticas setoriais – como habitação, saneamento e mobilidade –, mas que secundarizam as questões associadas à vida econômica. No sentido inverso, temos políticas econômicas que, na maior parte das vezes, se dissociam da leitura territorial.

Entretanto, há que se reconhecer o fato de as políticas de desenvolvimento urbano no país terem, historicamente, tentado fazer o enfrentamento do problema da exclusão urbana, mas olhando-a pela perspectiva da infraestrutura, com a criação de instrumentos de gestão e meios de financiamento. De todo modo, esse debate não incorporou uma questão essencial: como as pessoas poderão desfrutar dessas infraestruturas se lhes faltarem os meios para sobreviver?

Para muitos, não compete a uma política de desenvolvimento urbano tal preocupação, considerada atribuição de áreas relacionadas à economia e ao setor

produtivo. Na contramão de tal visão, outros consideram a cidade como um organismo social que, em tese, deveria assegurar aos seus moradores, além do essencial para viver dignamente – como habitação, transporte, saúde, segurança, educação –, os meios que lhes assegurem acesso ao consumo. É neste sentido que se desenha uma reflexão sobre a natureza das políticas e programas de desenvolvimento urbano no país sob uma perspectiva de justiça social, incorporando a dimensão do trabalho.

Conforme salienta Bolay (2006), as áreas de moradia precária não são apenas uma manifestação do planejamento urbano deficitário e dos processos socioeconômicos encontrados nos países da periferia. Sua análise enfatiza a enorme dificuldade que os governos vêm encontrando para assistir grandes contingentes populacionais com moradias dignas e demais meios para sobrevivência. O pressuposto é que somente um teto não confere aos indivíduos o acesso à cidade. Ou seja, a inclusão na vida urbana depende de serviços e de renda que assegure um consumo mínimo para a sobrevivência das pessoas.

Tal abordagem é complementada por Lefebvre (1978, p. 43), ao destacar que as cidades seriam uma expressão da sociedade de consumo dirigido, que impõem “uma ideologia da felicidade graças ao consumo e graças ao urbanismo adaptado à sua nova missão”. As cidades são assim vistas como centros difusores de um estilo de vida movido pela meritocracia e por relações mediadas pelo mercado; não cabem nelas os desvalidos, os quais são aí apenas conviventes, e não cidadãos. Uma tal segmentação cria grandes áreas destituídas de serviços e, conseqüentemente, de direitos, constituindo verdadeiros guetos que já não são mais uma exclusividade das cidades do mundo periférico. Eles estão nos subúrbios de Paris, que se convulsionaram há alguns anos, e mesmo na rica Inglaterra, que foi objeto de estudo de Patias, Rowe e Arribas-Bel (2023), os quais salientaram os aspectos étnicos nessa configuração espacial das cidades contemporâneas.

Essa é também a preocupação de Mumford (1998), ao relatar a trajetória do fenômeno urbano, desde sua gênese até a atualidade. Em sua análise, mostra a potência das cidades, mas também trata das “negações e frustrações que acompanham as cidades ao longo da história” (Mumford, 1998, p. 409). O destaque feito pelo autor evidencia que, apesar da reconhecida potência dos centros urbanos na vida econômica e social, nelas também há espaço para os conflitos derivados das segmentações que, na maior parte das vezes, particionam seus habitantes entre os que podem e têm muito e os que não podem e não têm nada, com algum gradualismo pelo meio.

A constatação desse modelo excludente parece ter jogado as sociedades contemporâneas no dilema da origem desse emaranhado que enreda a desigualdade social, gerando o aprisionamento de todos os segmentos sociais. A contribuição de Santos (2012, p. 322) é elucidativa, ao classificar este autor as metrópoles como

lugares globais complexos, salientando que nelas estão presentes os vetores da mundialização “que diretamente representam as lógicas hegemônicas (...) por isso a cidade grande é um enorme espaço banal, o mais significativo dos lugares (...) onde os fracos podem subsistir”.

3 ENTENDENDO A CRISE URBANA: CIDADES E CAPITALISMO

A crise urbana contemporânea guarda relação direta com o papel atribuído às cidades no modo de produção capitalista (Nijman e Wey, 2020). O início do seu enfrentamento em escala planetária data de 1976, quando foi realizada a primeira Conferência sobre o Habitat em Montreal, capitaneada pela Organização das Nações Unidas (ONU). Em 1996 houve nova edição em Istambul, e o terceiro encontro mundial sobre o tema teve lugar em Quito, no ano de 2016.

A realização de tais fóruns com a participação dos governos nacionais sinaliza o esgotamento de um modelo de urbanização marcado por um profundo paradoxo: ao passo que as cidades se constituem na promessa de melhores condições de vida para as populações expulsas das áreas rurais, notadamente nos países da periferia do sistema, o que de fato tais populações têm encontrado nelas é um ambiente de precarização da vida, onde não há nenhuma garantia de acesso aos direitos básicos. De fato, os processos migratórios têm gerado intensa pressão sobre os serviços públicos. Além disso, a dinâmica econômica tem se revelado incapaz de absorver o conjunto de tais contingentes populacionais, reservando àqueles que são incorporados às cidades, na maioria dos casos, precárias condições de inserção no mundo do trabalho. Muito embora haja este paradoxo, estamos diante de um modelo de urbanização que se estabelece em escala mundial, sendo emblemáticos os casos da Índia e da China, conforme a análise da “cidadização” dos migrantes vindos de áreas rurais (Li *et al.*, 2023).

Aparentemente vivenciamos uma tendência histórica, dada a constatação de que a supremacia das cidades apenas se amplia e se cristaliza no capitalismo, em todas as suas fases (Davies, 2021). A iniciar pelo período mercantil, com as cidades-Estados e, alguns séculos depois, com a Revolução Industrial. Londres, por exemplo, sempre foi citada como o embrião daquilo que seriam as cidades do século XXI, seja na sua morfologia, seja nas suas funções e em sua estrutura social, bem como nas representações icônicas do progresso e do desenvolvimento do capitalismo.

No século XX, com o processo de urbanização em plena marcha e a metropolização se manifestando intensamente em diversos países, as grandes cidades passaram a presidir um debate sobre sua adaptação ao modo de produção capitalista. Em face às crises cíclicas do capitalismo, as cidades são compelidas a transmutações constantes, metamorfoseando-se de forma a atender novos segmentos econômicos.

Conforme indica Sánchez (2001, p. 124): “Analisando as relações de poder pode-se ver claramente que os interesses têm um papel constitutivo na leitura e na representação das cidades, o modo como os discursos operam a serviço do poder”. Para este autor, é nessa representação que se manifesta a disputa política para exercer poder sobre o espaço urbano e por meio dele. Assim, as cidades são parte importante de uma engrenagem que, ao mesmo tempo que reproduz em escala ampliada o capital, também amplia o fosso da desigualdade. Para Harvey (2004), trata-se do processo de acumulação por espoliação, que encontra nas grandes cidades seu lócus fundamental de manifestação.

Nesse sentido, o processo que marcou a internacionalização da economia nas últimas décadas teve claros reflexos nas grandes cidades, o que ocorreu em quase todos os países do globo. E o Brasil, como uma das sociedades que se urbanizou mais intensamente, não poderia escapar dos efeitos desse movimento, inclusive com a formalização de arranjos institucionais e políticas que tratam de desenvolvimento urbano.

3.1 As cidades de serviços

Para se compreender esse quadro, é fundamental assinalar a transição das cidades fabris, ou industriais, para as cidades de serviços, ou do setor terciário. Se, no passado, os centros urbanos cumpriam a função de prover sociedades por intermédio do setor de transformação, com a globalização e a reestruturação produtiva tais centros manufatureiros passam a se concentrar em determinados países, em face do contexto da economia global.

Dessa forma, as cidades transitam para o setor de serviços. No início, este setor incorporou aquilo que tinha mais relação com as economias locais ou que, no máximo, alcançava o posto de suporte a subsistemas regionais. No segundo momento, marcado pela intensa desindustrialização, as cidades passam a cumprir, além das funções já mencionadas, outras que estão associadas ao complexo arranjo que oferece suporte às capitais nacionais e mundiais, além dos setores que asseguram maior rentabilidade e podem operar em escala planetária.

Isso tem claras repercussões na composição da força de trabalho, bem como na estrutura social dos centros urbanos. Se, de um lado, há liberação de mão de obra da indústria em larga escala, por outro lado aparecem serviços que são cada vez mais tecnológicos, pouco mobilizam de trabalho e, quando o fazem, em geral se servem de indivíduos com maior especialização e aptos a utilizar tais recursos.

No caso brasileiro, em paralelo a esse processo, a modernização do campo se intensificou e os fluxos em direção às cidades passaram a se direcionar não somente às metrópoles, mas também às cidades médias, o que pode ser comprovado pelos resultados dos censos das últimas décadas. Esse crescimento acima da

média também revelou um padrão de mimetização de consumo, com reflexos no mercado imobiliário, conforme a argumentação de Barcella e Malazzo (2020), que concluíram que esse contexto resultou, assim como nas metrópoles, na acentuação do processo de segregação e desigualdades nas cidades médias.

O quadro de crise urbana no Brasil envolve, assim, uma somatória de processos que reforça o caráter excludente das cidades, manifestado especialmente nos extensos e populosos assentamentos, comunidades ou favelas. Um olhar dirigido para tais áreas somente pela morfologia do terreno ou das construções tem inibido a compreensão sobre as razões estruturais que levaram as pessoas a habitarem tais espaços. É neste sentido que a abordagem do tema relativo ao direito à cidade (Carlos, 2020) pode esclarecer a ênfase atribuída à questão da propriedade enquanto princípio constitucional que, ao ser sobreposto a outros tantos, acaba por naturalizar o quadro de segregação existente nas cidades brasileiras.

De fato, na configuração das grandes cidades do país, a moderna economia convive com a informalidade, revelando uma aproximação dos dois circuitos da economia tratados por Milton Santos (1987), que no entanto se mostra inviável para os mais pobres. Algumas vezes, o próprio poder público tem contribuído para tal configuração, ao facilitar mecanismos do rentismo imobiliário que reforçam processos de elevação do valor do solo urbano e são conformadores de uma espiral especulativa. A tais estratégias podem se somar ainda políticas higienistas e de implantação de grandes estruturas para o desenvolvimento das cidades, marcadas por uma certa *performance* urbana em busca de investimentos enquanto um processo cíclico.

Apesar de a agenda de políticas para cidades ter renovado sua perspectiva com os governos de centro-esquerda, em busca de maior justiça territorial para essas áreas urbanas, observa-se ainda uma sobreposição das forças econômicas que forjaram nas metrópoles e, até nas cidades médias do país, um modelo de desenvolvimento intensamente mercantilizado (Cenci e Seffrin, 2019; Soares, 2020). As implicações desse contexto vão desde a perpetuação das profundas desigualdades, expressas na fisionomia dessas cidades, até formas de interação socioeconômica das classes mais pobres com o tecido produtivo, que suavizam a intensa expropriação de direitos e do acesso à cidade por intermédio de estratégias diversificadas.

Esse quadro de heterogeneidade encontrado no tecido urbano, estudado por especialistas como Maricato (2015), Carlos (2019), Ferreira (2022), entre outros, tem seus fundamentos no modelo de desenvolvimento brasileiro que, historicamente, restringiu oportunidades aos indivíduos e, com isso, estruturou as cidades em frações dos que muito têm, e frações dos que têm pouco ou nada têm. Assim, reconfigurar tais espaços não depende exclusivamente de uma política de

desenvolvimento urbano, mas de um processo estrutural que não ocorre em uma geração, tampouco pode ser levado a cabo por um único governo.

Outra dimensão importante na análise do tipo de desenvolvimento econômico adotado pelas cidades diz respeito ao papel assumido pelas administrações municipais no seu impulsionamento. Em nota técnica publicada em 2021, o Ipea apresentou um estudo sobre desenvolvimento econômico local com foco no apoio à formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU). O estudo revelou o desconhecimento das administrações locais sobre as condições socioeconômicas dos municípios sob sua responsabilidade. Conforme apontado pela Pesquisa de Informações Municipais – Munic (IBGE, 2019), menos de 15% dos municípios brasileiros possuíam, no ano da pesquisa, algum diagnóstico sobre tais condições.

No aspecto populacional, as diferenças são agudas.

Enquanto em municípios com até 5.000 habitantes o percentual é de 10,3%, em localidades com mais de 500.000 o valor sobe para 37%. (...) Nota-se, ainda, que a maior parte de tais diagnósticos se encontra sob tutela dos órgãos públicos ligados à Agricultura (39,1%) ou à Assistência Social local (40,4%) (Almeida, 2021, p. 58).

Ainda segundo a nota técnica do Ipea:

Cabe destacar que, apesar dessa lacuna, 67,4% dos municípios brasileiros indicaram possuir algum tipo de ação, programa ou projeto de inclusão produtiva para geração de trabalho e renda. Tal realidade indica um certo descolamento entre as ações prognósticas desenvolvidas e o aparato de diagnósticos existente. Em outras palavras, se há algum tipo de empreendedorismo econômico por parte das Administrações locais, ele não parece ser concebido de forma estruturada e estratégica (p. 59).

Ao discutir um espaço dominado pelas forças econômicas e onde o próprio poder público ainda apresenta uma visão limitada sobre seu papel de catalisador de um modelo de desenvolvimento econômico inclusivo, é relevante que o debate de partida se dê pelo aprofundamento de quem são os indivíduos que estão à margem nas cidades e quais razões os levaram a essa situação. Isso requer uma abordagem que reconheça a importância dos grandes agentes econômicos e dos setores tradicionais que historicamente têm oferecido sustentação para o desenvolvimento das cidades. Além disso, torna-se importante decompor os fenômenos hegemônicos para encontrar alternativas a esse modelo excludente. Do contrário, a política urbana será elemento de intensificação do quadro, mesmo que não seja essa a sua intenção.

4 POLÍTICA URBANA E TRANSIÇÃO DIGITAL

A transição digital deu origem a um ciclo inédito no capitalismo, trazendo importantes inovações para as pautas neoliberais de privatização e terceirização. No campo da política urbana, a transição digital pavimentou o surgimento do conceito de cidades inteligentes, promovendo a descentralização da governança nas cidades através de uma crescente privatização de serviços públicos, ancorada em novas camadas de intermediação intensivas em dados.

A *Carta brasileira para cidades inteligentes* (Brasil, 2020), iniciativa capitaneada pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, traz um conceito vinculado a uma perspectiva de desenvolvimento urbano sustentável para o país.

No Brasil, “cidades inteligentes” são cidades comprometidas com o desenvolvimento urbano e a transformação digital sustentáveis, em seus aspectos econômico, ambiental e sociocultural que atuam de forma planejada, inovadora, inclusiva e em rede, promovem o letramento digital, a governança e a gestão colaborativas e utilizam tecnologias para solucionar problemas concretos, criar oportunidades, oferecer serviços com eficiência, reduzir desigualdades, aumentar a resiliência e melhorar a qualidade de vida de todas as pessoas, garantindo o uso seguro e responsável de dados e das tecnologias da informação e comunicação (Brasil, 2020).

No entanto, a popularização do conceito de cidades inteligentes tem sido muito influenciada por referências ligadas a grandes empresas globais de consultoria e tecnologia. Um estudo produzido pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap) sobre cidades inteligentes traz o conceito utilizado pela empresa IBM:⁴

Harrison *et al.* (2010), em documento corporativo da IBM, afirmou que o termo “cidade inteligente” denota uma “cidade instrumentada, interconectada e inteligente”. “Instrumentado” referindo-se à capacidade de capturar e integrar dados do cidadão por meio do uso de sensores, medidores, eletrodomésticos, dispositivos pessoais e outros sensores semelhantes. “Interconectado” significa sincronizar esses dados em uma plataforma de computação que permite a integração dessas informações entre os diversos serviços da cidade. “Inteligente” refere-se à inclusão de análises complexas, modelagem, otimização e serviços de visualização para tomar melhores decisões operacionais (Harrison *et al.*, 2010).

Analisando as diferenças entre os dois conceitos, observamos que aquele utilizado pelo Ministério do Desenvolvimento Regional faz menção direta ao letramento digital, à governança e gestão colaborativas, à redução de desigualdades e à melhoria da qualidade de vida de todas as pessoas, expressando compromisso com a inclusão social do conjunto da população do território. Esta dimensão não consta na apresentação sobre cidades inteligentes da IBM, assim como na maioria das apresentações sobre o tema feitas por organizações do setor privado.

4. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7001>. Acesso em: 23 fev. 2023.

De fato, a transição digital proporcionou avanços na gestão urbana, a exemplo dos sensores utilizados para medir o nível dos coletores, a integração de ações nos campos da mobilidade, da gestão energética e do sistema de monitoramento por câmeras. Por outro lado, sua forte influência ligada ao setor privado tem gerado uma série de questionamentos com relação aos seus efeitos sobre o conjunto da população e acerca da redefinição da política urbana e da economia (Morozov e Bria, 2019).

Segundo esses autores, a revolução digital aprofundou o interesse do setor privado por infraestruturas e serviços considerados essenciais na agenda urbana, como abastecimento de água, energia e saneamento básico (Morozov e Bria, 2019, p. 48). A gestão direta destes serviços foi transformada numa classe alternativa de ativos, o que atraiu os fundos de pensão e o setor imobiliário.

Alguns aspectos dessa classe de ativos em especial, no entanto, tornam a infraestrutura – considerada desde a operação de estradas com pedágio até o gerenciamento de aeroportos e redes de esgoto – bastante atraente para os investidores, na medida em que oferecem retornos estáveis e de longo prazo e são bem protegidas contra flutuações inflacionárias e econômicas (Morozov e Bria, 2019, p. 47).

Mesmo a utilização de um léxico inovador – na forma de classificações que não se limitam às tradicionais metrópole, megalópole e megacidade, mas incluem cidade global, cidade inteligente, cidade saudável, cidade compacta, cidade resiliente, *charters cities* e, de forma sofismática, cidades inclusivas – indica modelos que estão fortemente associados ao mundo dos negócios, onde predominam empresas de gestão urbana, na forma de consultorias globais.

Estima-se uma movimentação de US\$ 3 trilhões em 2025, quando este será o maior de todos os setores tradicionais de negócios (Morozov e Bria, 2019). Ainda segundo estes autores, a capacidade de coletar, armazenar e processar imensos volumes de dados permite aos gigantes da tecnologia atraírem as cidades com produtos que prometem otimização de serviços e cortes de gastos, lançando-as em ondas sucessivas de privatização. Além disso, o desconhecimento de grande parte dos gestores públicos sobre o extrativismo e a monetização dos dados de cidades os leva à entrega do controle de capacidades estatísticas e computacionais a fornecedores privados de serviços, afastando cada vez mais a burocracia das mãos do governo.

Estas recentes transformações vêm provocando uma aceleração do processo de gentrificação dos centros urbanos, dado seu impacto direto sobre o valor dos imóveis. De fato, as cidades estão se tornando atualmente os enclaves onde o capitalismo exerce de forma mais intensa seu controle, mas não completamente, o que se expressa na coexistência dos espaços ocupados pelos segmentos mais empobrecidos da população. É sobre estes setores que o processo de apropriação das cidades pelas classes rentistas gera maior impacto, notadamente os que sempre

estiveram à sua margem e, no momento, estão alijados de todas as condições na luta pelo seu espaço como sujeitos. É o que Levefbre (1978) interpreta, ao salientar que nas cidades predomina a vitória do valor de troca sobre o valor de uso, quando analisa a produção do espaço na contemporaneidade, que vai sendo transformado em mercadoria diante da sua crescente apropriação por agentes privados. Para Sánchez (2001, p. 48), estamos diante de um movimento de transformação do espaço em valor de troca, cujos “promotores de venda não vendem apenas um imóvel (...) vendem uma parcela do espaço codificado pelo urbanismo (...) e sua venda se assemelha à venda de estilos de vida”.

Por outro lado, Morozov e Bria (2019) sugerem que a expansão deste novo mercado das cidades está, paradoxalmente, fortalecendo a agenda do direito à cidade. Os autores apresentam experimentos recentes que têm buscado, na própria transformação digital, os recursos tecnológicos para que cidadãos assumam o controle das cidades, explorando possibilidades para uma tecnologia a serviço das pessoas e do meio ambiente.

Este argumento considera que a concentração do desenvolvimento digital nas grandes corporações privadas estimulou o surgimento do conceito de soberania tecnológica, também chamada de soberania digital (Morozov e Bria, 2019). Tal conceito se baseia no entendimento dos dados como bens de uso comum, tornando-se a base de um movimento social que propõe uma mudança central no atual regime de propriedade hegemônico nesse campo. Esta concepção resgata princípios democráticos, destacando que são as cidades e seus cidadãos, e não as empresas, os legítimos donos dos dados produzidos em ambientes urbanos.

A ideia de uma soberania tecnológica pavimentou a criação de novas vias para o desenvolvimento de cidades mais inclusivas e sustentáveis, redirecionando a utilização dos dados para o fortalecimento da solidariedade entre os cidadãos, além de aprofundar o compromisso com a responsabilidade ambiental das ações. Alinhado a este processo, foi lançado recentemente no Brasil um manifesto em defesa da soberania digital nacional, assinado por pesquisadores, intelectuais e ativistas digitais.⁵ O documento propõe nove ações para o desenvolvimento de um ecossistema tecnológico nacional robusto, como a criação de uma infraestrutura federada para a hospedagem dos dados das universidades e centros de pesquisa brasileiros, além da criação de *data centers* que envolvam governos estaduais, municípios, universidades públicas e organizações não governamentais (ONGs).

Além disso, um conjunto de trabalhos acadêmicos que versam sobre esse quadro da gentrificação, financeirização e, mais recentemente, a *datificação* das cidades brasileiras – isto é, a informação, de toda natureza, sobre os indivíduos –,

5. Disponível em: <https://outraspalavras.net/tecnologiaemdisputa/programa-de-emergencia-para-a-soberania-digital/>. Acesso em: 5 out. 2022.

orienta as iniciativas do poder público e as estratégias do mercado. Isso indica certo consenso sobre uma nova configuração social entre pesquisadores dos mais diversos campos de conhecimento que têm se debruçado sobre o fenômeno da desigualdade urbana.

Em resumo, a reflexão a respeito do acesso à cidade, no caso brasileiro, deu lugar ao debate acerca de modelos ditos inovadores de desenvolvimento urbano, sem que as questões mais elementares e estruturais tivessem sido enfrentadas. A necessidade de discutirmos os mecanismos de mercado e seus efeitos torna-se, então, imperativa. Uma série de trabalhos têm sido importantes nesta direção, a exemplo de López (2020), que estuda o avanço das forças de mercado sobre o solo das cidades, com especial ênfase na América Latina. O autor assinala a falência do planejamento urbano estatal, que teria dado lugar a um paradigma que se sustenta nas “estratégias de desenvolvimento urbano”. Também Schiavi e Silveira (2022) assinalaram as questões relacionadas à atuação das *big techs* na economia urbana e suas estratégias para escaparem ao controle estatal, com evidentes reflexos nas políticas urbanas. Tal análise é complementada por Mendes (2020), ao tratar das disputas que existem por trás do modelo das *smart cities*. Enfim, Godoy, Mesquita e Nunes (2022) forjam o termo “metrópoles-coaching” para desenvolver uma crítica ao caráter performático que as cidades adquirem na contemporaneidade.

Uma conclusão importante sobre o atual contexto, envolvendo a participação do poder público, parece denotar o caráter ambivalente das cidades. Considera-se, de um lado, sua funcionalidade para o modelo de produção, ou seja, a centralidade desses núcleos urbanos como elementos impulsionadores do mercado e viabilizadores das estruturas de reprodução do capital e, do outro, sua disfuncionalidade diante da intensa segregação que passa a se expressar na paisagem urbana e acaba impondo uma série de medidas de “proteção” e segurança, que reforçam esse caráter segregador. Tais medidas, atualmente denominadas militarismo urbano (Graham, 2011), têm gerado oposição entre seus habitantes e a criação de enclaves.

Assim, compreender o que e quem está por trás do processo de rentismo urbano é fundamental para a proposição de um modelo que faculte a coexistência de organizações, sejam elas corporações empresariais ou vindas da mobilização da sociedade civil. Em outras palavras, entende-se que a mudança do quadro de intensa financeirização – e, consequentemente, da segregação de grandes contingentes – deve ser orientada pela possibilidade de os segmentos sociais que habitam a cidade atuarem não somente como legitimadores de decisões vindas dos quadros burocráticos, mas também como elementos de ideação rumo a alternativas de inserção no mercado de trabalho.

5 POR UMA OUTRA ECONOMIA VOLTADA À EFETIVAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE

Na contramão do rentismo urbano, o horizonte de transformação das cidades pressupõe a efetiva apropriação dos cidadãos sobre sua história no território, além do compromisso com o bem-estar de todos e com a sustentabilidade ambiental de suas ações. Uma das questões mais salutares que se coloca, então, diz respeito ao modelo econômico capaz de assegurar tais propósitos.

Neste esforço, outra questão fundamental é a definição do tipo de bens e serviços que são efetivamente necessários à reprodução da vida, além de ambientalmente sustentáveis, sendo considerados essenciais para a sobrevivência de todo o ecossistema do território. Tratamos aqui dos bens e serviços consagrados na Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e no Estatuto das Cidades como direitos sociais fundamentais: moradia, alimentação, água, energia, saneamento, trabalho, educação, saúde, proteção social e mobilidade. Criar condições para a efetivação da função social da cidade torna-se, assim, o grande eixo norteador da organização de uma outra economia urbana.

Até meados do século passado, muitos destes bens e serviços eram alcançados pelos cidadãos através de seu próprio trabalho. As famílias dominavam a arte de construir suas casas, plantar seus alimentos, criar seus animais, obter água, cuidar de sua saúde e da destinação de seus resíduos, além de contarem com mecanismos comunitários de proteção social, embora enfrentando limitações, muitas vezes severas, para sobreviverem.

Na história mais recente, assistimos a uma mudança radical no mecanismo de acesso da classe trabalhadora a estes bens e serviços essenciais. A renda do trabalho remunerado, em suas mais diversas modalidades, tornou-se a principal via para conquistá-los. É a era do “trabalho-emprego” (Gorz, 2004), uma invenção capitalista concebida como vetor de integração no espaço social. Mas, e quando a oferta de postos de trabalho entra em crise? E quando a cidade se transforma, ela mesma, em uma mercadoria de crescente interesse para os agentes privados, elevando-se exponencialmente o custo de vida nos espaços urbanos? Na perspectiva do mercado, se não há demanda pelo trabalho destes cidadãos, eles se tornam um peso morto a ser assumido pelo Estado, de preferência fora das suas áreas de interesse. O crescimento econômico e a geração de empregos tornaram-se então uma obsessão nos planos de governo, que ainda não conseguem visualizar outros caminhos de acesso da classe trabalhadora a este conjunto de bens e serviços.

O avanço da substituição do trabalho humano pela tecnologia, além dos baixos investimentos em educação e qualificação profissional, indicam o difícil retorno da massa de trabalhadores desempregados ao mercado formal de trabalho, ou a piora das suas condições de inserção. A questão sobre o caminho a seguir se impõe.

Isto porque a cidade dos que têm renda parece resolvida, embora sempre seja possível melhorar a qualidade da infraestrutura e dos serviços locais. A urgência é pensar numa cidade voltada aos despossuídos de renda e aos que não se inserem no mercado de trabalho dos grandes centros urbanos, além daqueles com inserção precária. É nesse momento que se impõe a reflexão sobre a renovação da política urbana.

Cabe então um esforço imaginativo sobre o tema da cidade ideal, tendo como orientação o cumprimento de sua função social. Embora o fascínio pela tecnologia e pelas grandes escalas tenha elegido as metrópoles como o lugar da melhor qualidade de vida, a questão que se impõe é para quantos isso tem sido verdade. De fato, as dificuldades para garantir a tamanhas concentrações populacionais uma destinação adequada para seus resíduos, mobilidade, além da logística necessária para deslocar alimentos, água e uma infinidade de outros bens, prenunciaria a inviabilidade desse modelo. E quando a isso se soma um elevado nível de desemprego, a interrogação sobre o permanente investimento em soluções caras e complexas para os grandes centros urbanos se coloca novamente.

Na continuidade desse esforço imaginativo, cabe considerar a pertinência de redirecionar a atuação do Estado no sentido de fortalecer as pequenas cidades, onde cidadãos que não encontram oportunidades de trabalho nos grandes centros urbanos possam aprender a produzir os bens e executar os serviços essenciais à sua sobrevivência. E se uma ênfase fosse posta no resgate de uma concepção de trabalho voltado diretamente ao provimento das demandas pessoais, familiares e coletivas destes pequenos territórios?

Trazendo novamente as perspectivas da soberania digital, indagamos como as tecnologias digitais podem ser utilizadas para mediar as trocas econômicas entre os cidadãos do território. São ferramentas de organização da inteligência e do trabalho coletivos, que asseguram condições para a conquista destes bens e serviços essenciais, numa complexificação crescente da capacidade de geração de riqueza do território. Nesta perspectiva, a proposta de esvaziamento dos grandes centros urbanos é considerada um caminho valioso a ser pensado, já que permitiria uma grande ação de reordenamento destes espaços, melhorando a infraestrutura urbana, possibilitando o plantio de alimentos, a recomposição de áreas verdes, a diminuição do fluxo de pessoas e veículos, a ampliação das áreas de comércio, entre outras possibilidades.

Os traumas gerados pelos reassentamentos impostos a populações sediadas há várias gerações num determinado território são conhecidos dos planejadores urbanos, contudo a questão permanece: e se esta proposta for efetivamente capaz de melhorar a qualidade de vida, tanto dos que migram quanto dos que ficam nas periferias urbanas?

A emergência climática também tem interpelado a forma como as pessoas estão vivendo, os efeitos de suas escolhas sobre o bem-estar individual e coletivo, além de seus impactos sobre os recursos naturais do planeta. Débora Nunes (2008) fez uma análise das mudanças ocorridas, ao longo da história, no significado do ato de consumir para a humanidade, destacando a ruptura de percurso advinda da Revolução Industrial e o concomitante crescimento explosivo da população mundial, geradoras da produção industrial em massa. O barateamento do custo dos bens e o assalariamento de grande parte da população criaram uma situação inédita na história humana, levando ao aumento exponencial da oferta e da acessibilidade de produtos, que progressivamente foram se tornando mais variados e sofisticados, estando disponíveis a um número cada vez maior de famílias e indivíduos. A autora destaca a alteração no significado social do ato de consumir, que, de uma atividade vinculada à necessidade para a reprodução da vida, passa a ter cada vez mais uma conotação simbólica, a qual, em muitos casos, se torna maior do que a própria função utilitária original do objeto.

Ao longo da história, o consumo foi se diferenciando por categorias de poder e de riqueza dos indivíduos e grupos humanos. A diferenciação social foi se tornando cada vez mais vinculada à propriedade, particularmente da terra, e, assim, aos poucos, o consumo simbólico, geralmente de objetos de luxo e de situações privilegiadas de conforto, foi se constituindo em regalia também das pessoas que podiam pagar por ele e não apenas dos que tinham poder (Nunes, 2008, p. 58).

A autora também enfatiza os fenômenos das obsolescências programada (durabilidade intencionalmente reduzida) e simbólica (quando um produto em bom estado deixa de ser utilizado por ser visto como ultrapassado), inerentes ao modo de produção capitalista. Nunes (2008) os aponta como exemplos destacados de uma irracionalidade inata ao sistema econômico social dominante, que modela a sociedade em que vivemos.

As reflexões sobre consumo também inspiram o imaginário sobre o tipo de cidade que pode ajudar a reverter a atual crise urbana. O uso que se faz da água, as fontes de energia, de combustível e os alimentos escolhidos, assim como as roupas, calçados, produtos de higiene e beleza, entre tantos outros itens de consumo, definem o tipo de produção e circulação de bens no território. Nas escolhas de consumo também se destacam outras dimensões que definem a forma como o território se relaciona com seus resíduos, como a possibilidade de reciclagem, reutilização e compartilhamento de bens.

São muitas as inspirações para essa reflexão sobre caminhos a seguir. Grande parte delas vêm de sabedorias ancestrais, com as quais parece imperativa a necessidade de reconexão. Há muito aprendizado possível nas formas de organização socioeconômica dos povos e comunidades tradicionais e nos sistemas de conhecimento criados mais recentemente, como a economia solidária, a permacultura,

sistemas agroflorestais, ecovilas, antroposofia e tantos outros que têm em comum o questionamento dos pilares da sociedade de consumo. Estas abordagens ressignificaram o conceito de prosperidade econômica, que, para elas, não diz respeito ao acúmulo de riqueza individual, mas à capacidade de um território em prover as necessidades de bens e serviços essenciais ao conjunto de seus cidadãos.

5.1 A economia solidária como norte

Tomemos como referência o regime de propriedade coletiva e a autogestão, elementos centrais para o movimento em defesa da soberania tecnológica, como pontos de partida na busca de um modelo econômico capaz de promover a função social da cidade. Nesta perspectiva, um dado importante se destaca: entre 2003 e 2016, o Brasil experimentou a promoção de uma política de trabalho e de desenvolvimento territorial que tem exatamente essas premissas, a Política Nacional de Economia Solidária.

Essa política foi coordenada pela extinta Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), tendo o professor Paul Singer como seu idealizador e principal gestor durante todo esse período. Nas palavras de Singer (2002):

A economia solidária é outro modo de produção, cujos princípios básicos são a propriedade coletiva ou associada do capital e o direito à liberdade individual. A aplicação desses princípios une todos os que produzem numa única classe de trabalhadores que são possuidores de capital por igual em cada cooperativa ou sociedade econômica (Singer, 2002, p. 10).

O objetivo central dessa política foi o fortalecimento do associativismo e cooperativismo entre as classes populares. A articulação entre as redes de produção, comercialização, distribuição e consumo de base sustentável e solidária em territórios empobrecidos, muitas vezes mediadas por moedas sociais, gerou experiências valiosas no sentido de aprendizados de base para a estruturação de uma nova versão econômica digital.

Esta política foi baseada numa visão do Estado como promotor do desenvolvimento territorial e voltado para a redução das desigualdades socioeconômicas e regionais (Schiochet, Silva e Singer, 2014). Seu foco foi o impulsionamento da capacidade de auto-organização e autogestão de grupos populacionais e comunidades marcadas por um alto grau de vulnerabilidade social, na busca da promoção de um desenvolvimento incluyente e sustentável.

Com o advento dessa política pública, o Brasil conheceu um caminho lento e gradual de estruturação da economia solidária como campo em processo de institucionalização. Quatro instâncias principais caracterizam esse campo ou ambiente institucional em formação no país, conforme a seguir descrito.

- 1) As próprias iniciativas socioeconômicas ou empreendimentos econômicos solidários (EES), que constituem a razão de ser desse processo de institucionalização e se caracterizam pela elevada diversidade de iniciativas.
- 2) As formas de auto-organização política, que são os fóruns e redes de economia solidária.
- 3) As entidades de apoio e fomento (EAF), destacando-se o papel de organizações da sociedade civil historicamente caracterizadas pelo trabalho de apoio à organização popular e as incubadoras universitárias voltadas para a economia solidária, conhecidas como incubadoras tecnológicas de cooperativas populares (ITCPs).
- 4) As instâncias públicas de apoio à economia solidária, que nascem a partir da iniciativa de governos em seus diferentes níveis, entre o nacional e o subnacional (França Filho e Laville, 2004; França Filho, 2006 e 2007).

Neste ambiente institucional, a economia solidária promoveu a organização em rede de seus empreendimentos, tanto no território quanto por segmento produtivo, inserindo-os em cadeias produtivas e arranjos econômicos setoriais, estimulando desta forma o adensamento e a verticalização da produção. Cabe ressaltar, neste contexto, o campo das finanças solidárias (Silva, 2017), cujos principais dispositivos são os bancos comunitários de desenvolvimento (BCDs), os fundos rotativos solidários e as cooperativas de crédito solidário (França Filho, Silva Junior e Rigo, 2019; Rigo e França Filho, 2017; França Filho, 2013). Com forte enraizamento territorial, esses empreendimentos reafirmam o caráter de democracia econômica e revelam alto potencial de inovação social por meio dos instrumentos utilizados, com destaque para as moedas sociais. Além de ajudar a desconcentrar o capital, tais iniciativas têm contribuído para a redução da pobreza, através da democratização do acesso à renda para pessoas que, de outra forma, estariam excluídas do sistema bancário tradicional.

A Política Nacional de Economia Solidária traz contribuições extremamente relevantes para o desenho de uma economia urbana orientada à função social da cidade, além de estar em sintonia com os princípios elementares do movimento pela soberania tecnológica. Por outro lado, as ações da Senaes não tiveram a oportunidade de alcançar o tempo da transformação digital, o que parece ser uma aproximação promissora. De fato, um novo movimento vem se fortalecendo nessa direção, o cooperativismo de plataforma, termo cunhado por Trebor Scholz (2016), que articula a potencialidade das tecnologias digitais em favor de lógicas cooperativistas, comunitárias e de economia solidária. Neste novo modelo, trabalhadores trocam sua força de trabalho sem a presença de intermediários, ao mesmo tempo que desenvolvem bens comuns digitais.

Conforme salientamos, o manifesto em defesa da soberania digital brasileira, publicado em agosto de 2022, cita, entre suas nove proposições, a importância do apoio e financiamento para a criação de cooperativas de trabalhadores de plataformas digitais de serviços, com estruturação e administração pelos próprios cooperados. É neste sentido que se reforça a convergência entre economia solidária e soberania digital/tecnológica. Algumas questões parecem então salutares em termos propositivos: como aproximar economia solidária, soberania tecnológica e função social da cidade? Como utilizar o *modus operandi* da economia solidária para organizar a produção de bens e a prestação de serviços urbanos? Como as tecnologias digitais podem facilitar a organização do trabalho humano no território, para que se assegure a todos o acesso aos bens e serviços caracterizados como direitos sociais fundamentais?

Nesse exercício de imaginação criativa, cabe ainda a indagação sobre se seria possível organizar a cidade como uma grande associação, responsável pela gestão de uma cooperativa-mãe, que por sua vez articulasse o trabalho de suas inúmeras cooperativas-filhas, todas integradas em torno do objetivo de fazer funcionar essa cidade inclusiva e sustentável. As tecnologias digitais tornam essa tarefa muito mais simples, através do uso de plataformas capazes de integrar todas as informações sobre o território, permitindo uma visão mais profunda e ampliada sobre suas necessidades e potencialidades. Este quadro geral favorece a identificação das necessidades de trabalho humano entre as várias demandas pessoais, coletivas e ambientais levantadas, organizando-se a participação de todos os cidadãos num complexo arranjo voltado a assegurar a produção de bens e a ampla prestação de serviços urbanos.

Redirecionar o trabalho humano para a organização de uma sociedade convivial (Illich, 1973), em contraponto ao trabalho alienante da sociedade industrial avançada, pode ter também profundos impactos na saúde física e mental dos cidadãos, dada a reconexão entre trabalho e vida. De fato, a assunção desta perspectiva pode abrir um novo campo de pesquisa direcionado, fundamentalmente, ao desenvolvimento de novas tecnologias, digitais ou não, orientadas pelos princípios da solidariedade humana, do compromisso ambiental e dos bens comuns.

Na esteira da economia solidária, outras possibilidades derivadas da transição digital também merecem destaque no desenho deste novo modelo econômico focado na efetivação da função social da cidade.

5.2 Governança coletiva dos dados

Uma das principais propostas do movimento pela soberania tecnológica é a governança coletiva dos dados. No campo da política urbana, esta concepção indica que cidades e cidadãos devem assumir a gestão dos dados produzidos em ambiente

urbano (Morozov e Bria, 2019). Esta dinâmica da gestão coletiva se estende a todas as instâncias de decisão do território, com destaque para o campo econômico, em consonância com os princípios fundamentais da economia solidária. De fato, essa capacidade de defesa dos interesses comuns tem sido fortalecida pelas ferramentas digitais de participação e por uma infraestrutura descentralizada de dados, elementos que desenham um novo cenário para a inovação democrática. A transição digital, assim canalizada, potencializa a organização da inteligência coletiva dos cidadãos para a tomada de decisões de interesse comum.

É assim que muitas cidades estão pesquisando e desenvolvendo novos modelos organizacionais que envolvem os cidadãos no processo de elaboração de políticas públicas, gerando inovações em procedimentos e mecanismos de participação na gestão da própria cidade. São modelos híbridos que combinam democracia representativa e direta, interações *on-line* e *off-line*, utilizando formatos novos e antigos. Há experiências acontecendo em grandes centros urbanos, como Barcelona (Morozov e Bria, 2019). São instrumentos de defesa de um autogoverno autônomo, de promoção de equilíbrio na distribuição de recursos municipais e de fortalecimento do combate à corrupção.

Estes processos dão origem a repositórios compartilhados de códigos de licença aberta que podem ser incorporados por várias organizações, estimulando o desenvolvimento, entrega e reutilização de soluções governamentais comuns. Essas ferramentas permitem um aumento da flexibilização e simplificação de procedimentos, negociações e prazos, clareza nas condições para contratos colaborativos ou conjuntos, além de parcerias para inovação.

5.3 Moedas complementares

Outro tópico pertinente concerne às possibilidades geradas pela transformação digital na circulação de moedas complementares. Isto porque a tecnologia digital possibilita a expansão de sistemas monetários complementares, reduzindo a dependência do setor financeiro tradicional através do fortalecimento de ecossistemas econômicos diversificados.

Nesse sentido, moedas locais podem fortalecer redes descentralizadas de fornecimento mútuo de bens e serviços baseadas em relações de confiança, e assim dinamizar a economia local por meio do aumento do “efeito multiplicador” do dinheiro (Morozov e Bria, 2019). Ainda segundo esses autores,

Uma cidade sustentável do séc. XXI só poderá prosperar se for capaz de encarar suas necessidades (econômicas, sociais, de infraestrutura, educacionais e culturais) com o objetivo de diversificar a economia local pela utilização de ecossistemas de moedas próprias, planejadas para necessidades, capacidades e interações diferentes (*business-to-business*, comunidade e moedas sociais) (Morozov e Bria, 2019).

O Brasil possui experiências consolidadas neste campo, entre as quais se destaca o caso do Banco Palmas, iniciado em 1998 e considerado hoje uma experiência internacional de referência no uso de moedas sociais. Essa é uma história emblemática, que se confunde com a própria história do Conjunto Palmeiras, um bairro situado na periferia da cidade de Fortaleza. Seus primeiros moradores foram oriundos de uma comunidade de pescadores expulsa da orla da capital cearense no final dos anos 1970, como resultado de um processo de especulação imobiliária.⁶

O nascimento desse primeiro banco comunitário foi fruto da iniciativa da associação de moradores, numa etapa já avançada da sua luta política pela reconstrução do próprio bairro, quando os moradores passaram a discutir sobre suas possibilidades socioeconômicas ou de renda para poderem habitar o próprio território que haviam urbanizado.

“Por que somos pobres?” – esta foi a pergunta que os moradores se colocaram no início do processo. As discussões deram origem a um modelo de desenvolvimento territorial via produção e consumo locais. A comunidade criou seu “mapa do consumo”, que evidenciou a surpreendente dimensão da movimentação financeira da comunidade. O estudo também apontou que 80% dos gastos não eram feitos nos estabelecimentos locais; ou seja, os moradores levavam a maior parte de suas economias para fora dali. Esta constatação incentivou as lideranças comunitárias a pensarem numa forma de conservar a poupança dos moradores no território, o que gerou a ideia de implantar ali um banco comunitário, oferecendo crédito para os produtores em reais e crédito para os consumidores na moeda social local, sem juros.

Em 2005, foi firmada uma parceria com a Senaes, o que possibilitou a criação de uma rede de bancos comunitários pelo Brasil, impactando a vida de mais de 1 milhão de brasileiros, que pela primeira vez tiveram acesso a conta-corrente, e a crédito produtivo e de consumo.

Em 2015, foi lançado o Palmas E-dinheiro,⁷ uma plataforma de banco comunitário digital descentralizada e distribuída. Enquanto moeda social eletrônica, o e-dinheiro foi projetado para funcionar em qualquer telefone celular, com acesso ou não à internet, sem restrição de operadora. Com o e-dinheiro, tornou-se possível fazer transferências eletrônicas, compras locais, pagamento de boletos, aquisição de crédito para celular, microsseguros, além do recebimento de benefícios sociais dos governos municipais e estaduais, e do governo federal.

Atualmente, a rede brasileira de BCDs conta com 148 bancos comunitários, distribuídos por todas as regiões do país, estando presentes em vinte estados e

6. Disponível em: <http://www.institutobancopalmas.org/wp-content/uploads/Manifesto-Banco-Palmas-20-Anos.pdf>. Acesso em: 10 out. 2022.

7. Disponível em: <https://edinheiro.org/>.

em noventa municípios (Rigo *et al.*, 2022). A plataforma e-dinheiro permite que qualquer instituição crie seu próprio banco comunitário e se associe à Rede Brasileira de Bancos Comunitários, integrando sua governança colaborativa. Conforme expressa o manifesto *Banco Palmas 20 Anos*:

A verdadeira riqueza não se cria de forma individual, como defende a receita do mercado neoliberal, apenas buscando o interesse próprio. A riqueza se gera de forma coletiva, [pois] precisamos dos outros para criar valor e sermos felizes, [e] isso acontece a partir dos intercâmbios, das trocas, e da valorização do outro. Isso foi o que aprendemos 20 anos atrás quando nos perguntamos “por que somos pobres”? E continuamos nesse processo em construção.⁸¹

As parcerias em torno do desenvolvimento dessa rede favoreceram o surgimento de uma nova modalidade de BCD, vinculado e gerido por prefeituras. Neste caso, a experiência emblemática no Brasil é a de Maricá-RJ, cidade que associou distribuição de renda, inclusão social, geração de riquezas coletivas e finanças solidárias. Reside em experiências desse tipo um indicativo importante sobre o necessário esforço de renovação das políticas urbanas num contexto de transição digital.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo, nos propusemos fazer uma reflexão sobre que contornos poderia ter uma política econômica capaz de assegurar a função social da cidade ao conjunto dos seus cidadãos. Para isso, a opção que escolhemos foi correlacionar desenvolvimento urbano, economia e transição digital, na perspectiva de encontrar novas maneiras de compreender a atual crise das cidades e suas possíveis saídas.

Em nosso percurso de análise, buscamos compreender como o capitalismo se apropriou da transição digital para intensificar o processo de gentrificação das áreas urbanas, o que acabou por transformar a própria cidade numa mercadoria acessível a poucos.

O exponencial aumento das periferias dos grandes centros urbanos e das cidades médias, inflado pela perda de renda da classe trabalhadora, diminuição progressiva dos postos de trabalho, mecanização do trabalho no campo e aprofundamento da crise econômica mundial, tem impelido a uma aposta radical. A proposta deste texto foi investir num modelo de desenvolvimento urbano sustentável voltado às pequenas cidades do Brasil, no qual a produção de bens e serviços urbanos seja a própria fonte de trabalho dos cidadãos do território. Isso significa que a própria comunidade irá construir suas casas, plantar seus alimentos, criar seus animais, manejar suas fontes de água e energia, cuidar de seus resíduos,

8. Ver: <http://www.institutobancopalmas.org/wp-content/uploads/Manifesto-Banco-Palmas-20-Anos.pdf>.

além de uma infinidade de outras demandas de trabalho humano necessárias à reprodução da vida de todo o ecossistema local.

Parece razoável pensar que as pessoas possam se ocupar diretamente de grande parte de suas demandas de subsistência, o que conduz ao questionamento sobre a ideia do salário como principal mecanismo de acesso da classe trabalhadora aos bens e serviços urbanos. De fato, uma comunidade local bem organizada pode ser capaz de suprir grande parte das demandas individuais, familiares e coletivas de seus integrantes, e essa organização coletiva pode gerar uma espiral de riqueza para o território. Entendemos isso como uma economia voltada à efetivação da função social da cidade, em que a noção de “trabalho-emprego” (Gorz, 2004) é substituída pela noção de trabalho-vida.

O investimento em pequenas cidades também poderá ter um desdobramento positivo para as de maior porte, já que condições de vida mais favoráveis nestes municípios podem provocar um esvaziamento dos grandes aglomerados urbanos, o que, por sua vez, pode viabilizar as condições espaciais necessárias ao reordenamento desses territórios.

Nos tempos atuais, trata-se de ousar reivindicar a aplicação das tecnologias digitais em soluções que viabilizem o desenvolvimento de cidades cumpridoras de sua função social. Para tanto, destacamos o surgimento do movimento pela soberania digital na Europa, recém-chegado ao Brasil, que vem articulando a discussão sobre uma mudança no regime de propriedade das ferramentas digitais e de todos os dados extraídos de suas operações, para que passem a pertencer à cidade e aos seus cidadãos.

Essa reorientação do desenvolvimento urbano e da política econômica aqui proposta também redefine o papel do Estado, que passa de provedor direto de bens e serviços urbanos a promotor do desenvolvimento local. Ofertar apoio técnico para que os cidadãos do território se organizem coletivamente e aprendam a produzir este conjunto de bens e serviços, além de garantir acesso ao crédito para que possam fazê-lo, seriam as principais linhas de atuação dos governos.

É fundamental destacar que essa guinada no desenvolvimento urbano também poderá viabilizar uma aceleração das transformações que precisam ser feitas em função das mudanças climáticas. A produção desses bens e serviços urbanos pelos próprios habitantes do território pode se orientar fundamentalmente pelo princípio da sustentabilidade, adotando-se referências tanto de conhecimentos ancestrais de povos e comunidades tradicionais, quanto de novos sistemas de conhecimento, como a permacultura. Indicamos aqui o quanto esta transição está ancorada em uma revisão de nossas perspectivas de vida, com repercussões diretas sobre aquilo que se entende como desenvolvimento e sobre nossas opções de consumo.

Pelas razões apontadas, tomamos a Política Nacional de Economia Solidária como referência de uma política pública orientada ao desenvolvimento socioeconômico de territórios empobrecidos, com seu foco na promoção do associativismo e cooperativismo, experiência que consolidou conceitos e instrumentos voltados à criação de empreendimentos econômicos solidários e à sua articulação em redes setoriais e territoriais.

Por fim, salientamos que um campo imenso de possibilidades se coloca quando pensamos em potencializar as ações de economia solidária com os recursos trazidos pela transição digital, em que se destacam as experiências do cooperativismo de plataforma, de governança coletiva digital e de moedas sociais digitais.

Este é um convite a pensarmos cada pequena cidade como uma grande associação, onde cooperativas de tamanhos variados possam funcionar coordenadamente, de forma a ser assegurada a seus habitantes a produção local de grande parte dos bens e recursos necessários à sua sobrevivência.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, L. **Apoio à formulação da PNDU**: desenvolvimento econômico local. Brasília: Ipea, 2021. (Nota Técnica, n. 7).
- BARCELLA, B. L. S.; MELAZZO, E. S. Expansão urbana e dinâmica imobiliária: comparando as estratégias fundiárias dos agentes imobiliários em cidades médias. **Sociedade e Natureza**, Uberlândia, v. 32, p. 108-125, 2020.
- BOLAY, J. C. Slums and urban development: questions on society and globalisation. **The European Journal of Development Research**, v. 18, n. 2, p. 284-298, jun. 2006.
- BOTELHO, M. L. A metrópole para além da nação: globalização e crise urbana. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 20, n. 43, p. 697-716, set.-dez. 2018.
- BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. **Carta brasileira para cidades inteligentes**. Brasília: Secretaria Nacional de Mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano, dez. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/desenvolvimento-urbano-e-metropolitano/projeto-andus/carta-brasileira-para-cidades-inteligentes>. Acesso em: 15 out. 2022.
- CARLOS, A. F. A. Henri Lefebvre: a problemática urbana em sua determinação espacial. **Geousp – Espaço e Tempo (online)**, v. 23, n. 3, p. 458-477, dez. 2019.
- CARLOS, A. F. A. Segregação socioespacial e o “direito à cidade”. **Geousp – Espaço e Tempo (on-line)**, v. 24, n. 3, p. 412-424, dez. 2020.

CENCI, D. R.; SEFFRIN, G. Mercantilização do espaço urbano e suas implicações na concepção de cidades justas, democráticas, inclusivas e humanas. **Revista Direito da Cidade**, v. 11, n. 1, p. 418-442, 2019.

DAVIES, J. **Between realism and revolt: governing cities in the crisis of neoliberal globalism**. Bristol, Reino Unido: Bristol University Press, 2021.

FERREIRA, J. S. W. A forma urbana patrimonialista: limites da ação estatal na produção do espaço urbano no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 24, 2022.

FRANÇA FILHO, G. A economia popular e solidária no Brasil. In: FRANÇA FILHO, G. *et al.* (Org.). **Ação pública e economia solidária: uma perspectiva internacional**. Salvador: Ed. UFBA; Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2006. 326 p.

FRANÇA FILHO, G. Teoria e prática em economia solidária: problemática, desafios e vocação. **Civitas: Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 7, n. 1, p.155-174, jan.-jun. 2007.

FRANÇA FILHO, G. **Bancos comunitários de desenvolvimento (BCDs) como expressão de finanças solidárias: por uma outra abordagem da inclusão financeira**. 1. ed. Fortaleza, Ceará: Arte Visual, 2013. 107 p.

FRANÇA FILHO, G.; LAVILLE, J. L. **Economia solidária: uma abordagem internacional**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2004. 199 p.

FRANÇA FILHO, G.; SILVA JÚNIOR, J. T.; RIGO, A. Bancos comunitarios de desarrollo y finanzas solidarias: una estrategia socialmente innovadora para reconfigurar las economías locales. In: MICHELINI, J. J. (Org.). **La metrópolis creativa: innovaciones sociales en América Latina y el Sur de Europa**. 1. ed. Madrid, Espanha: Editora Catarata, 2019. v. 1, p. 231-258.

GODOY, J.; MESQUITA, L. P.; NUNES, L. M. “Metrópoles-coaches”: o valor da imagem como valor de troca. **Cadernos Metrôpole**, v. 24, n. 55, p. 1051-1074, set.-dez. 2022.

GORZ, A. **Métamorphoses du travail**. Paris: Folio Essais, maio 2004.

GRAHAM, S. **Cities under siege: the new military urbanism**. Nova York: Verso, nov. 2011.

HARRISON, C. *et al.* Foundations for smarter cities. **IBM Journal of Research and Development**, v. 54, n. 4, p. 1-16, jul.-ago. 2010.

HARVEY, D. **O novo imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2004.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos municípios brasileiros: 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101668.pdf>.

ILLICH, I. **La convivialité**. Paris: Éditions du Seuil, nov. 1973.

LEFEBVRE, H. **El derecho a la ciudad**. Barcelona: Península, 1978.

LI, H. *et al.* Citizenization of rural migrants in China's new urbanization: the roles of hukou system reform and rural land marketization. **Cities**, v. 132, jan. 2023.

LÓPEZ, L. M. El capital inmobiliario-financiero y la producción de la ciudad latinoamericana hoy. **Cadernos Metrópole**, v. 22, n. 49, p. 665-682, set.-dez. 2020.

MARICATO, E. Para entender a crise urbana. **CaderNAU: Cadernos do Núcleo de Análises Urbanas**, v. 8, n. 1, p. 11-22, 2015.

MENDES, T. C. M. **Smart cities**: iniciativas em oposição à visão neoliberal. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2020. (Texto para Discussão, n. 13).

MOROZOV, E.; BRIA, F. **A cidade inteligente**: tecnologias urbanas e democracia. São Paulo: UBU Editora, nov. 2019.

MUMFORD, L. **A cidade na história**: suas origens, transformações e perspectivas. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

NIJMAN, J.; WEI, Y. D. Urban inequalities in the 21st century economy. **Applied Geography**, v. 117, abr. 2020.

NUNES, D. Aquecimento global e mobilização para o consumo consciente nas instituições de ensino superior brasileiras. **Revista Diálogos**, v. 10, p. 56-65, 2008.

PATIAS, N.; ROWE, F.; ARRIBAS-BEL, D. Local urban attributes defining ethnically segregated areas across English cities: a multilevel approach. **Cities**, v. 132, jan. 2023.

RIGO, A.; FRANÇA FILHO, G. **Bancos comunitários e moedas sociais no Brasil**: reflexões a partir da noção de economia substantiva. 1. ed. Salvador: Editora UFBA, 2017.

RIGO, A. *et al.* **Bancos comunitários e gestores públicos**: material didático para gestores públicos. Salvador: Ites/UFBA; Rio de Janeiro: Petrobras, 2022. 61 p.

ROLNIK, R.; KLINK, J. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias? **Novos estudos Cebap**, n. 89, p. 89-10, mar. 2011.

SANTOS, M. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Nobel, 1987.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: EdUSP, 2012.

SCHIAVI, I.; SILVEIRA, S. A. A cidade neoliberal e a soberania de dados: mapeamento do cenário dos dispositivos de dataficação em São Paulo. **Urbe: Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 14, p. 1-14, abr. 2022.

SCHIOCHET, V.; SILVA, R. M. A.; SINGER, P. Economia solidária e os desafios da superação da pobreza extrema no Plano Brasil Sem Miséria. In: CAMPELLO, T. (Org.). **O Brasil sem miséria**. Brasília: MDS, 2014. v. 1.

SCHOLZ, T. **Cooperativismo de plataforma**: contestando a economia do compartilhamento corporativa. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo; Ed. Elefante; Autonomia Literária, 2016.

SILVA, S. P. **Economia solidária e finanças de proximidade**: realidade social e principais características dos empreendimentos de finanças solidárias no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, jan. 2017. (Texto para Discussão, n. 2270). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7423/1/td_2270.PDF. Acesso em: 15 out. 2022.

SINGER, P. **Introdução à economia solidária**. 1. ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

SOARES, P. R. R. Produção do espaço urbano, financeirização e gestão urbana nas metrópoles e cidades na atualidade. **E-metropolis**, ano 11, n. 40, p. 34-42, mar. 2020.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

SÁNCHEZ, F. A reinvenção das cidades na virada do século: agentes, estratégias e escalas de ação política. **Revista de Sociologia e Política**, v. 16, p. 31-49, jun. 2001.

AS ARTICULAÇÕES GLOBAL-LOCAL NA CONFORMAÇÃO DA REDE ESPACIAL URBANA: O CASO DA REGIÃO METROPOLITANA DO CARIRI

Carlos Eduardo Pereira do Nascimento¹
Francisco do O' de Lima Junior²

1 INTRODUÇÃO

A reestruturação econômica evidenciada mais intensamente nos últimos trinta anos marca o apogeu do capital financeiro, da flexibilidade das políticas públicas e do trabalho, do processo de metropolização e da descaracterização dos locais pelo fenômeno da globalização. Já presente nos espaços desenvolvidos, o global passa a se inserir nos espaços periféricos e em desenvolvimento, a fim de expandir o processo de circulação e reprodução do capital.

Destarte, as cidades médias – até mesmo as pequenas – ganham destaque significativo na integração com o espaço global. Nesse sentido, a adaptação das cidades aos movimentos globais torna-se um caminho a ser alcançado mediante o conjunto de especificidades locais, caminhando para o alcance da unicidade e universalidade dos espaços. Assim, os espaços locais se integram ao global, por meio da desterritorialização, descaracterizando-se os aspectos locais e a identidade tradicional das populações, o que leva a uma reterritorialização do espaço.

Nesses moldes, a metropolização nasce como uma evolução do capital, uma expressão fenomênica máxima da globalização. No caso brasileiro, essa modificação na estrutura urbana se inicia em 1973, com a primeira institucionalização metropolitana. A partir de 1988, com a concessão de certos poderes a estados e municípios, sendo um deles a prática de institucionalizar regiões metropolitanas, gera-se um excesso delas, muitas das quais caracterizadas como regiões, mas não como metrópoles.

1. Doutorando em desenvolvimento econômico no Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/Unicamp) e pesquisador do Grupo de Estudos em Territorialidades Econômicas e Desenvolvimento Regional e Urbano (Getedru). *E-mail*: eduardocarlos2807@gmail.com.

2. Professor associado no Departamento de Economia da Universidade Regional do Cariri (DE/Urcar); pesquisador-líder do Getedru; membro permanente do Programa de Pós-Graduação em Economia Regional e Urbana (PPGERU) da Urcar; e membro do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Dinâmicas Territoriais do Semiárido na Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (Plandites/UERN) *E-mail*: lima.junior@urca.br.

Esse fato gerou diversas discussões, levando a hipóteses acerca de como e por que isso ocorre. Entre tais discussões, surge a proposta de *metrópole emergente*, a qual tentaria acompanhar o crescimento econômico de determinados espaços, ou teria simples cunho político, haja vista que áreas metropolitanas recebem mais recursos. Ademais, o neoliberalismo causou uma forte contenção das políticas de desenvolvimento. Em sua essência, as sanções neoliberais desencadearam profundo ataque ao Estado nacional. Uma das ações do capital remete à “teoria do poder local”, engendrando falsas ideias de desenvolvimento local, dimanadas de ações locais ou regionais (Vainer, 2002; Brandão, 2007).

Diante disso, o objetivo deste capítulo é conhecer a inter-relação global-local na construção da rede espacial urbana, aplicando-a à região metropolitana do Cariri (RM do Cariri) no contexto da reestruturação produtiva. Para tanto, utiliza-se uma metodologia exploratória, descritiva e explicativa, através de pesquisa bibliográfica, com análise qualitativa.

O texto, além desta introdução e das considerações finais, está dividido em três seções: i) a segunda evidencia a reestruturação produtiva e o novo ordenamento territorial na globalização; ii) a terceira trata das articulações global-local na construção do espaço urbano no contexto da reestruturação produtiva, pautada nas análises do fenômeno *metrópole* e do desenvolvimento local; e iii) por fim, apresenta-se o estudo do caso da RM do Cariri.

2 REESTRUTURAÇÃO ECONÔMICA E ORDENAMENTO TERRITORIAL NA ERA DO FLUXOS GLOBAIS

Nas últimas décadas do século XX, presenciou-se a fragmentação e dispersão espacial dos processos produtivos, culminando em novas formas de organização da reprodução dos fatores de produção e da força do trabalho, mediante redistribuição e reestruturação desses processos (Limonad, 2011).

A reestruturação econômica, expressão fenomênica da globalização (Pimentel Neto *et al.*, 2014), nasce à luz da derrocada do sistema taylorista-fordista, na transição da estrutura produtiva para a financeira. O advento da tecnologia e da informação, além das técnicas de organização e gerenciamento produtivo, contribuiu para os fluxos espaciais e setoriais do capital, do trabalho, das mercadorias e das informações. A circulação dos bens e serviços tornou-se mais célere, gerando uma compressão espaço-temporal. Mesmo existindo a distância física, o espaço parece desaparecer em relação ao tempo. Esta compressão possibilita continuidades e contiguidades espaciais e temporais (Santos, 1994; Limonad, 2011). O progresso técnico e a inovação tecnológica estão mais confinados ao pequeno círculo dos países desenvolvidos, “imbricados em processos históricos e geográficos específicos de gênese e de acumulação” (Veltz, 1996, p. 98).

2.1 O fenômeno da reestruturação produtiva

Iniciada nos anos 1970, a reestruturação produtiva marca o momento de transição da hegemonia do capital industrial para o financeiro. Ademais, verifica-se a ascensão das políticas neoliberais, desregulamentando os mercados e integrando-os internacionalmente, incluindo os países periféricos.

Destarte, o processo de globalização encontra no fenômeno urbano-metropolitano as bases para sua acumulação e reprodução flexíveis. A competitividade deixa de “pertencer” às empresas e passa a ser dos lugares. A partir daí, tem-se a configuração do novo papel destes na economia mundial. Todavia, cabe frisar que esta transferência de papéis está ligada à acumulação, isto é, entre a competitividade das cidades está a competitividade das empresas, buscando incentivos e benefícios, objetivando um lócus vantajoso que lhes garanta segurança e benefícios (Souza e Carvalho Neto, 2009; Barbosa, 2011).

Nesse contexto, as urbes ganham ênfase na era da acumulação globalizada, e a reestruturação urbana nasce como consequência, nos moldes do capital, adequando-as ao global, expropriando sua riqueza local. Os processos mais importantes responsáveis pela origem e pela forma da reestruturação urbana podem, talvez, ser resumidos do seguinte modo:

(a) a suburbanização e o surgimento de um diferencial de renda (*rent gap*); (b) a desindustrialização das economias capitalistas avançadas e o crescimento do emprego no setor de serviços; (c) a centralização espacial e simultânea descentralização do capital; (d) a queda na taxa de lucro e os movimentos cíclicos do capital; (e) as mudanças demográficas e nos padrões de consumo (Smith, 2007, p. 20).

Assim, a reestruturação produtiva configurou as relações mercantis, sociais, políticas, culminando em flexibilização e desregulamentação. A transição compreende a passagem de um esquema produtivo intensivo em fator trabalho para outro com maior carga de trabalho, em um ambiente hostil e predatório. O capital assume mais formas, e com isto amplia sua reprodução nas diversas escalas. Ademais, o reordenamento urbano-espacial está implícito e é intrínseco à ação do capitalismo por meio do instrumento da globalização, fomentando espaços que auxiliem na reprodução e circulação do capital.

2.2 Ordenamento territorial na era da globalização

O ordenamento territorial se dá sob a égide da reestruturação produtiva, que modifica as bases urbanas, lançando premissas para o novo modelo desordenado e difuso de cidade (Lencioni, 2006a). Qualquer tipo de fluxo pressupõe a existência de redes, categorizadas de acordo com sua capacidade de conexão (Moura e Werneck, 2011). São gerados fluxos contínuos, isto é, constituem-se redes ligadas através das necessidades do capital.

Ligada a esse processo, a divisão internacional do trabalho atribui a alguns setores e lugares função privilegiada na organização espacial, seja funcional ou territorial, dotando-os de mais condições para especialização, visando à maior concentração de capital e possibilitando novas divisões do trabalho. Desse modo, o corolário é uma assimetria nas relações, com aceleração do processo de alienação dos espaços e dos homens, do qual um componente é a mobilidade das pessoas (Santos, 2006).

Este contexto traduz a nova perspectiva que a cidade transmite ao mercado. Esta perspectiva informa o novo papel das cidades no contexto mundial: o papel de empresas corporativas, não “mais lugares para se habitar, mas para exibir, (...) como se fossem imensos videoclipes publicitários” (Barbosa, 2011, p. 127). A cidade, mediante as táticas e estratégias difundidas pelo capital, tende a extravasar os limites da aglomeração física e da concentração econômico-espacial (Limonad, 2011). Nesse contexto, o local assume papéis mais complexos, envolvendo a escala global.

As transformações presentes do meio técnico-científico informacional, dos novos meios de comunicação e transporte, ao vencer o espaço pelo tempo, favorecem uma crescente desaglutinação espacial de atividades e permitem uma separação de locais de trabalho, residência e consumo em uma escala mais ampla do que a cidade propriamente dita (Limonad, 2011, p. 160).

Dessa maneira, ocorrem a especialização e a separação de lugares na escala do território. A urbanização deixa de estar relacionada apenas “à urbe, ao urbano, à cidade, à aglomeração de pessoas, equipamentos e infraestruturas” (Limonad, 2011, p. 160).

Outra questão atinente ao ordenamento territorial é a conformação do mercado de trabalho. Na esteira das políticas neoliberais, modificou-se o padrão do trabalhador, de inerte para proativo, de cumpridor de uma função para polivalente, de desqualificado para tecnicamente formado e mais escolarizado. Estas são as novas premissas seguidas pelo mercado, as quais são o alicerce da base motora capitalista de produção (Barbosa, 2011).

3 AS ARTICULAÇÕES GLOBAL-LOCAL NO PROCESSO DE FORMAÇÃO DO ESPAÇO URBANO

Nos anos 1970, surge um movimento de transição do capital que modifica as bases da acumulação capitalista através do processo de globalização. Datada nos anos 1980/1990 (Leme, 2010), esta é apresentada como uma das grandes responsáveis pelos nexos da nova construção espacial e “proporcionadora de oportunidades à escala mundial, regional e local” (Lourenço, 2014, p. 18). Aliado a isso, o processo de reestruturação econômica no contexto das transformações na economia global, no final do século XX e início do século XXI, configurou formas diferenciadas de inserção dos diversos espaços do mundo, à mercê de determinadas funcionalidades,

nos moldes do capitalismo contemporâneo, frente às características de seus respectivos estágios de desenvolvimento, oriundas de suas estruturas econômicas e de seus mecanismos de formação (Lima Júnior *et al.*, 2016).

Após a derrocada do sistema taylorista-fordista,³ o advento do capital financeiro traz novas premissas padronizadoras para a economia e o mercado. Com os novos padrões de empresas (empresa enxuta) e trabalhador (eclético, multifuncional), as mudanças nas relações de mercado – sobretudo o mercado de trabalho – são reestruturadas. Utilização de tecnologias e uso de metodologias que enxugassem custos trabalhistas eram necessários para integrar o novo mercado, mais competitivo e predatório. Se antes existiam a rigidez de salários e a estabilidade empregatícia, agora temos a informalidade ocupacional, as subcontratações, a terceirização e o trabalho temporário (Valois, 2007).

Esse sistema abriu portas para uma ampliação descomunal de novas (e velhas) modalidades de superexploração do trabalho, desigualmente impostas e globalmente combinadas pela nova divisão internacional do trabalho na era dos impérios e, ao mesmo tempo, proporcionou às empresas a apropriação de vantagens comparativas, por intermédio da globalização econômica (Antunes, 2016). Ademais, houve o rompimento com o Estado de bem-estar social, pelo advento das políticas neoliberais e do alto endividamento dos Estados.

Com a reestruturação produtiva, o capital aumentou o alcance de seu nível de espoliação, inserindo-se nos espaços periféricos, “introduzido inicialmente em economias avançadas e posteriormente disseminado gradativamente pelas menos desenvolvidas” (Santos e Moreira, 2006, p. 2). No Brasil, diante de hiperinflação, elevada dívida externa e do paradoxo do Plano Real,⁴ políticas governamentais colocaram o país nesse cenário pelo caminho passivo, submisso nos mercados mundiais comandados pela financeirização da riqueza na era da globalização (Brandão, 2007).

3.1 Metrópole: aspectos e definições na contemporaneidade

3.1.1 A metropolização no mundo

As metrópoles não são fenômenos recentes na história urbana. Possuem um conceito bastante polissêmico, ligado etimologicamente à Grécia Antiga, que se refere a uma cidade-mãe de outras, ou cidade-útero. Tal significado expressa a dependência das

3. Sistema pautado nas ideias de Taylor – linha de produção fundamentada na relação capital-trabalho, a qual garantia o controle temporal e dos movimentos da produção, culminando em menos gastos e aumento da produtividade (Heloani, 2002) – e Ford – linha de montagem em série que tinha como intento agregar a força dos trabalhadores à esteira, através da fixação destes em funções específicas da linha produtiva (Heloani, 2002; Moraes Neto, 1989). Tal sistema perdeu produtividade pela insuficiência de demanda para mercados abarrotados de produtos e serviços sem destino (Harvey, 2004).

4. O Plano Real auxiliou na contenção da inflação, mas, ao mesmo tempo, engendrou uma crise interna que, posteriormente, levou à maxidesvalorização da moeda, ao aumento do endividamento externo etc. (Brandão, 2007).

demais cidades em relação a ela. Destarte, seu conceito incipiente estava, assim, ligado ao domínio de um território, à diversificada oferta de bens e serviços para uma região (Lencioni, 2006a; Firkowski, 2012).

Movimento que sucede o urbanismo,⁵ a metropolização

está historicamente associada aos processos de industrialização e urbanização. Em maior ou menor grau, suas características básicas são a grande concentração populacional, a multifuncionalidade e a presença de relações econômicas diferenciadas nos âmbitos nacional e internacional (Davanzo *et al.*, 2011, p. 97).

Este fenômeno implica um território no qual os fluxos de pessoas, de mercadorias ou de informações são múltiplos, intensos e permanentes. Não é um processo isolado; é uma cidade do capital, e não uma cidade industrial (Lencioni, 2006a; Oliveira, 2006).

Este processo tem levado ao adensamento de diversas áreas, à irradiação da metrópole e a inúmeras operações de revitalização, com fortes traços de gentrificação ou revitalização urbana, que conformam a espoliação espacial. Ademais, observa-se, à margem deste, o advento de outros movimentos urbanos, tais como a favelização, a precarização do trabalho, a especulação imobiliária etc. Tais processos imprimem peculiaridades metropolitanas ao espaço, isto é, pautam-se em uma desterritorialização espacial, alterando as estruturas locais preexistentes, sejam esses espaços metrópoles ou não. É a transcendência dos movimentos metropolitanos inseridos nos diversos espaços – um processo hegemônico, que subordina a urbanização (Arantes, Vainer e Maricato, 2002; Lencioni, 2015a). Além disso,

a lógica da metrópole contemporânea é internamente mais desigual, desumana e predatória, tanto que a magnificência dos projetos arquitetônicos e urbanísticos não conseguem mais esconder; ao contrário, são reveladores. Nela se revela um absurdo semântico, o de ter como referência um urbanismo desregulado, mas o que se tem, de fato, é uma cidade sem urbanismo. (...) Tudo (nela), na cidade, é magnânimo, espetacular e, ao mesmo tempo, lamentável (Lencioni, 2015b, p. 157).

Uma grande questão envolvida na metropolização é a inserção do meio rural na integração dos espaços (superação da dicotomia urbano-rural). Urbanidades inserem-se no contexto rural, atuando como sintetizadores da hibridez entre o urbano e o rural, que toma os meandros da qualificação, a qual não desaparece. Tal caminho culmina em uma “mercadificação do rural”, isto é, ele é introduzido no ambiente urbano, o que objetiva sua subversão ao capital (Ferreira, Rua e Mattos, 2015).

5. O urbanismo materializou-se como estudo específico no século XX, mediante estudos no século anterior de economistas, historiadores e políticos da época. A urbanização inicia-se com a cidade industrial (Monte-Mór, 2006).

Como conceito, seria, em sua essência, uma

construção institucional participativa, em que diferentes atores políticos se unem para o desenvolvimento de um planejamento regional integrado, seguindo o preceito de que a união de esforços e de recursos seria a resposta para a solução de problemas que extrapolam os limites territoriais dos municípios, estendendo seus efeitos para além das jurisdições locais (Castro, 2006, p. 53).

O processo de metropolização guiado pela financeirização do capital chegou ao espaço periférico, buscando maior reprodução e circulação. Diante de um célere processo de industrialização, atrelado à urbanização, intensificou-se o êxodo rural, pela integração dos transportes e pelas telecomunicações. Criava-se, então, uma estruturação de rede de cidades devido aos sistemas de transporte, associando a economia ao urbano (Souza, 2006).

3.1.2 A metropolização no Brasil

A metropolização se institucionaliza no Brasil a partir de 1973, com a primeira política urbana do país – especificamente a Lei Complementar (LC) nº 14, a qual marcou a criação de oito regiões metropolitanas (RMs): São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém, Fortaleza. A RM do Rio de Janeiro seria criada em 1974, por meio da LC nº 20 (Brasil, 1988; Castro, 2006). Esta legislação teve dois fatos marcantes: o longo período para a edição das leis, mostrando, além de não ser prioridade, as complicações para “chegar à sua definição legal, o que, mesmo assim, não resolveria o problema, uma vez que os demais decretos que criariam os dispositivos para tratar das RMs, só seriam editados tardiamente” (Castro, 2006, p. 36).

Como referência crítica a essa ação do governo, Souza (2006) afirma que fazer política urbana é fazer resistência, é lutar com o intuito de avançar na formação de novos conceitos em relação àqueles que foram ignorados pelo sistema. Ainda segundo a autora, o desenvolvimento e a institucionalização das regiões metropolitanas no Brasil sempre ficaram à margem das reflexões sobre a política urbana brasileira, e até hoje elas não são suficientemente contempladas nas políticas territoriais.

Após o movimento de transição da urbanização da década de 1960 para a pós-urbanização (metropolização) nas décadas de 1970 e 1980, engendra-se e ganha corpo um fenômeno chamado de *desmetropolização*. A metrópole é onipresente e, desse modo, assume diversos espaços nas diversas escalas. A desmetropolização representa um duplo movimento, no qual os fluxos do capital se inserem nas grandes cidades, disseminando a metropolização e transferindo-a para as cidades médias (Souza, 2006).

Em 2015, foi criado o Estatuto da Metrópole, o qual, no art. 2º, inciso VII, define a metrópole como uma “unidade regional instituída pelos Estados, mediante

lei complementar, constituída por agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (Brasil, 2015, p. 2).

Um espaço com uma cidade central caracterizaria uma região metropolitana, no qual esta cidade

assume o papel metropolizador das cidades limítrofes, como resultado de sua dinâmica ampliada e diferenciada. A metropolização, destarte, tem produzido um ritmo de crescimento populacional ímpar no contexto metropolitano, o que repercute no levantamento do dado cuja base territorial é o município, pois sua dinâmica populacional está umbilicalmente ligada a uma totalidade metropolitana e só assim se explica seu crescimento (Firkowski, 2012, p. 22-23).

Aliada a esse contexto, ocorre, à luz do processo de metropolização, uma apropriação exacerbada da expressão “metropolitana”, caracterizando qualquer aglomerado urbano ou mesmo um conjunto não aglomerado, desvirtuando-se, portanto, o conteúdo conceitual. O que é metrópole? O que é uma região metropolitana? Em que ela se diferencia de uma aglomeração urbana? (Moura, Libardi e Barion, 2006, p. 132). Doravante, introduz-se o debate sobre as “metrópoles regionalizadas”, e se, de fato, são aglomerações urbanas (difusas ou não) ou regiões metropolitanas. Davidovich e Lima (1975, p. 51) ratificam que as aglomerações urbanas são:

a) resultantes da expansão de uma cidade central; b) resultantes da expansão simultânea de duas ou mais cidades de porte aproximadamente equivalente que tendem a aglutinar-se (processo de conurbação) – as aglomerações deste tipo têm sua origem basicamente ligada à industrialização; e c) resultantes de uma integração decorrente do próprio sítio geográfico (cidades geminadas).

A metrópole, conforme explana Firkowski (2013), é um fenômeno urbano da globalização que apresenta diversos conceitos, mas que ganha novos significados no contexto atual. “Difícil, porém, é sua transposição para um conceito que expresse aquilo que se quer qualificar”, pois o fenômeno possui “uma grande complexidade em seu interior” e a ele “novos sentidos vêm sendo incorporados” (Firkowski, 2013, p. 23).

Através da medida política de desconcentração instaurada pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988), a União atribui às Unidades Federativas (UFs) a incumbência de instituir, “mediante lei complementar, regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (Brasil, 1988). Assim, a CF/1988 exime a União de responsabilidades quanto à criação de regiões metropolitanas, além das críticas concernentes ao “centralismo”, permitindo “maior flexibilidade na concepção das

unidades” (Moura *et al.*, 2003, p. 52). Todavia, a simples instituição de unidades regionais nem sempre reflete uma configuração espacial ou estimula relações entre segmentos que estabelecem uma dimensão política com efetivo poder regional (Moura *et al.*, 2003).

Ocorre, à luz do processo da metropolização, “uma apropriação generalizada” do termo *metropolitana*, que passa a adjetivar “qualquer aglomeração urbana e mesmo de conjuntos não-aglomerados”; desvirtua-se, portanto, seu conteúdo conceitual (Moura, Libardi e Barion, 2006, p. 132). Institucionalizar-se-iam regiões metropolitanas sem finalidade predefinida, sem razões para o recorte institucional, criando-se “uma embalagem sem conteúdo” (*op. cit.*, p. 134).

3.2 Teoria do desenvolvimento local: a escala local frente à global

Nos anos 1980, a globalização financeira e a consequente reestruturação produtiva do capital conformaram um processo mundial que intensificou o desenvolvimento das tecnologias de informação e de comunicação. A crise do sistema produtivo do capital industrial desencadeia a revisão dos processos produtivos e da organização das empresas, buscando-se restaurar a rentabilidade capitalista. Tal revisão é feita sob a égide de um novo paradigma tecnológico, com a introdução da automação microeletrônica (Pimentel Neto *et al.*, 2014). Assim, o capital abre um maior leque de possibilidades quanto a sua reprodução, aumentando o ambiente no qual circulará. O capital mesmo possui uma característica que se configura como sua essência: a celeridade e fácil inserção nos locais a partir da relação espaço-tempo. Isso significa que esta “abstração do mercado” integra-se aos espaços com maior velocidade, devido a sua internacionalização, oriunda da reestruturação produtiva, organizacional e econômica do novo capital (financeiro) (Brandão, 2007; Nascimento, Lima Júnior e Alves, 2018).

Para Brandão (2007, p. 30), o sistema capitalista que incorpora a globalização financeira “recorrentemente aprofunda e complexifica a divisão social do trabalho, em todas as suas dimensões, inclusive espacial”. Aperfeiçoa os mecanismos para manejar as escalas espaciais em seu benefício, nenhuma podendo ser considerada melhor ou pior. Ganharão nova significação em cada momento histórico particular (Nascimento, Lima Júnior e Alves, 2018).

Um dos aspectos mais salientes da globalização como fenômeno econômico, social e cultural é o da fragmentação dos espaços, diferenciando territorialidades dentro de territorialidades, produzindo, como resultado, a diferenciação dos lugares. Diante disso, dado que atualmente o mundo está inserido em um processo de globalização, muitas interferências nascem e são regidas por ele.

O lugar-global é um espaço fragmentado, diferenciado e apropriado à produção multipolarizada e em rede. Esse novo lugar de produção é, portanto, parte, ou uma

unidade, da cadeia multipolar na rede global. Uma vez instalado, o lugar-global gera fluxos de poder e influências de poder que se refletem diretamente sobre as cidades, pois, na maioria das vezes, se localizam no entorno, ou na zonalidade urbana que caracteriza o processo de expansão delas (Vieira e Vieira, 2003, p. 128).

O advento das políticas neoliberais culminou em uma forte reversão das políticas de desenvolvimento. Fora desencadeado um profundo ataque ao Estado nacional. Uma das ações do capital se referiria à “teoria do poder local”, a partir da qual se criariam falsas ideias de desenvolvimento local, provenientes de ações locais ou regionais (Vainer, 2002; Brandão, 2007). Este contexto configura a urbe como competitiva – a cidade-mercado ou cidade-mercadoria.

O localismo ganha corpo. Todavia, a força do Estado é imprescindível na formulação de políticas de desenvolvimento que transcendam o local (Brandão, 2007). Existem aqueles que acreditam que a globalização é um processo “criado” pelos governos para justificar sua submissão voluntária aos mercados. “A desindustrialização, o crescimento das desigualdades e a contradição das políticas sociais (...) resultam de decisões de política interna que refletem a mudança das relações de classe a favor dos proprietários do capital” (Bourdieu e Wancquant, 2000). Segundo Borja e Castells:

A importância estratégica do local como centro de gestão do global no novo sistema técnico-econômico pode ser apreciada em três âmbitos principais: o da produtividade e competitividade econômicas, o da integração sociocultural e o da representação e gestão políticas (Borja e Castells, 1997, p. 14, *apud* Vainer, 2002, p. 17).

Nesse sentido, o local teria a capacidade de cumprir as incumbências que sempre haviam sido dos Estados nacionais, ou seja, “a função de acumulação e a função de legitimação” (Vainer, 2002, p. 17). O localismo (competitivo) realiza o projeto do global; cada espaço entra em conflito com outros espaços, com o intento de se inserir no mercado político e econômico das grandes nações. Dessa forma, o local tem a capacidade, por si só, de se integrar e produzir o capital em seu espaço, sem necessitar do auxílio das demais escalas urbanas (regional e nacional) (Vainer, 2002; Brandão, 2007).

A cidade não é apenas o reflexo da sociedade; a cidade é, ela mesma, um universo social, econômico e político; a cidade produz riquezas, produz e reproduz relações econômicas, políticas, culturais etc. A cidade não é apenas uma reprodução, localizada e reduzida, da estrutura social; ela é, também, um complexo de relações sociais – relações econômicas, mas também relações de poder (Vainer, 2002, p. 26).

Imersas na era da informação, do conhecimento e dos fluxos globais, as cidades adquirem novas personalidades, novas formas de poder e novas estratégias de gestão. Mesmo as cidades de porte médio, e muitas de pequeno porte, por algum item de suas funcionalidades, por alguma especificidade local, passam a integrar

redes internacionais de circulação de produtos, cultura e turismo. Isso culmina em uma “endogenia exagerada”, caracterizando o local com poder ilimitado (Brandão, 2007, p. 38). Cada cidade tem poder e importância na rede (Kronemberger, 2014).

Articulando-se em conjunto com esta endogenia exagerada, o paradigma tecnológico induz a uma crescente concentração de processos de geração de conhecimento e tomada de decisões em organizações de alto nível, consideradas as únicas indispensáveis, concomitantemente à precarização das relações salariais do trabalho de execução de tarefas, dispersão espacial, subcontratação ou automação (Compans, 1999). Destarte,

o novo papel das cidades é aquele que acentua sua gênese à emergência de um novo modelo de organização sociotécnica da produção com a introdução das novas tecnologias da informação simultaneamente à reestruturação do capitalismo, em particular no que concerne ao processo de internacionalização do capital que, juntos, estariam conformando um novo “espaço de fluxos” em substituição ao “espaço dos lugares” (Compans, 1999, p. 92).

Assim, caracterizam-se como lócus privilegiado, no qual os gostos, modos de vida e estilos são criados e recriados, e a cultura é mercantilizada. A complexidade dos processos urbanos ligados à cidade propicia a criação de diversas terminologias, entre as quais se destaca a de Sassen (2005), que cunhou o termo “cidade global” (*global city*), caracterizada como

uma rede de nós urbanos de distinto nível e com distintas funções que se estende por todo o planeta e que funciona como centro nervoso da nova economia, em um sistema interativo de geometria variável ao qual devem constantemente adaptar-se de forma flexível empresas e cidades. O sistema urbano global é uma rede, não uma pirâmide. E a relação mutante concernente a esta rede determina, em boa medida, a sorte de cidades e cidadãos (Borja e Castells, 1998, p. 43).

Ademais, como ferramentas dinamizadoras do capital, as cidades configuram-se como empresas, incorporando processos de diversificação e especialização, ou seja, cada cidade apresenta seu próprio ritmo de relação com outros locais e também com o mundo. O governo engendra laços com as empresas, traçando uma governança corporativa, fomentando uma nova forma de gestão voltada ao empreendedorismo urbano; opera-se um pacto consensual entre os atores sociais, promovendo-se planos estratégicos de grande efeito físico-territorial e político no espaço urbano – a exemplo do processo de metropolização (Harvey, 2004; Leal, 2012). O local, em certas ocasiões, ganha força e sobrepuja os mecanismos globais. Castells (2001) e Sassen (2005, p. 38) chamam atenção para tal problemática. Esta enfatizando a cidade como “um local estratégico não apenas para o capital global, mas também para a transnacionalização do trabalho e a formação de comunidades e identidades

translocais” (tradução nossa);⁶ aquele, destacando a ideia de empoderamento como base para um “desenvolvimento vertical”.

Desse modo, nem sempre o poder global (ou espaço global) é hegemônico em todas as suas atuações nas localidades. Daí, o poder local “constitui-se como um conjunto de relações articuladas e superpostas, em um determinado espaço, e em torno de interesses econômicos, políticos, sociais” (Pimentel Neto *et al.*, 2014, p. 263).

FIGURA 1

Elementos para caracterizar uma região



Fonte: Pimentel Neto *et al.* (2014).

Obs.: Ilustração cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Neste cenário, a reestruturação produtiva do capital modifica as relações espaciais através dos vínculos entre o local e o global, engendrando novas bases para a cidade. Assim, o urbano, fenômeno contemporâneo, expressão máxima da reestruturação produtiva, é uma síntese da superada dicotomia cidade-campo, “a manifestação material e socioespacial da sociedade urbano-industrial contemporânea, estendida, virtualmente, por todo o espaço social” (Monte-Mór, 2006, p. 14). À medida que o tecido urbano se transporta para outros territórios, dissemina a práxis político-urbana presente em seus domínios. Também denominado espaço urbano-industrial – metáfora para expressar o espaço social configurado pela urbanização –, o tecido urbano prolifera, estende-se, corrói os resíduos de vida agrária. O campo então é visto como um local que apresenta as manifestações da cidade, o que, de fato, ocorre. Não mais existe o domínio desta sobre o campo,

6. Texto original: “a strategic site not only for global capital, but also for the transnationalization of labor and the formation of translocal communities and identities”.

mas uma apropriação do seu espaço para reprodução do tecido urbano (Lefebvre, 2008). Desse modo, o local é criado a partir de fragmentações engendradas pela globalização (Nascimento, Lima Júnior e Alves, 2018).

QUADRO 1
Dinâmicas gerais da fragmentação

Fragmentação inclusiva ou integradora	Fragmentação excludente ou desintegradora (em relação à globalização hegemônica)		
Inerente ao processo de globalização, atuando em seu favor ("fragmentar para melhor globalizar" ou "dividir para acumular").	Produto da globalização	Resistência à globalização	
Flexibilização do processo produtivo, terceirização, trabalho temporário, contratos precários.	Desemprego estrutural, "inclusão precária", etnocídio/desculturação, perda de cidadania (refugiados políticos).	Conservadora (excludente)	Progressista
		Movimentos fundamentalistas; neonacionalismos.	Movimentos sociais (como os do Fórum Social Mundial – FSM).

Fonte: Haesbaert (2013).

Conforme o quadro 1, a fragmentação apresenta duas faces, a inclusiva e integradora e a excludente e desintegradora. A primeira versão traz mecanismos que interessam à expansão da globalização e suas bases (flexibilização do processo produtivo, terceirização, trabalho temporário, contratos precários etc.). Esta situação integra grande parte da população, porém em situação precária e com baixos salários. A segunda versão traz mais duas subdivisões referentes ao papel: a ligada à globalização e a resistente a ela. A primeira refere-se a um movimento excludente, desintegrador, que leva ao etnocídio, ao desemprego estrutural, à desculturação. A segunda concentra aqueles que resistem à globalização, com uma visão conservadora (movimentos fundamentalistas) ou progressista (movimentos sociais).

Nesse contexto, o exército industrial de reserva, definido por Marx, parece estar se transformando numa massa permanente de precarizados, cuja situação traduz-se em um enfraquecimento do próprio movimento trabalhista. Os trabalhadores não mais lutam por mudanças nas condições de trabalho, mas simplesmente reivindicam ingressar no mercado, como se “a exploração capitalista fosse uma espécie de benefício a ser concedido” (Haesbaert, 2013, p. 45).

Todo esse arcabouço teórico induz a uma “guerra” entre os locais. Criou-se um paradigma no contexto internacional, sendo seguidos padrões que foram eficientes em outros espaços. Este modelo instiga as localidades que almejam inserir-se nos fluxos econômicos globais. A propagação desse paradigma incita a competição interurbana. Esta conformação pauta-se na evolução tecnológica, à luz da crescente concentração da geração de conhecimento e tomada de decisões em organizações de alto nível, concomitantemente à precarização das relações salariais do trabalho de execução de tarefas, dispersão espacial, subcontratação ou automação.

A configuração contemporânea das cidades pressupõe um novo *status* para o local, através da descentralização política, que tornou independentes as ações das cidades, politicamente falando. A funcionalidade destas passou, nas últimas décadas, por grandes transformações. Dessa forma, até cidades com funções específicas transitaram de funções pontualizadas para funções globalizadas e informatizadas dos processos de produção, circulação e agenciamento financeiro. Ademais, o espaço organizacional das cidades, “as cidades-zonas”, apresenta particularidades que causam conflitos entre conceitos. A urbanização pode não ser considerada e identificada integralmente como elemento constitutivo das cidades, a partir do pressuposto de que nem todos que nelas habitam participam de seus atributos específicos (Nascimento, Lima Júnior e Alves, 2018).

As cidades como organizações públicas estão ativas presentemente por uma dinâmica de transição entre um passado ainda recente e uma nova modernidade que avança rapidamente, e paradoxalmente, em direção a um futuro dominado pela tecnologia da informação, o que agrega qualidade de vida, e um presente-futuro de desagregação social, o que agrega violência urbana e baixo nível cultural (Vieira e Vieira, 2003, p. 131).

3.3 O espaço reificado a partir da imbricação global-local

Engendrou-se um grande debate sobre a imbricação de dois movimentos espaciais: a metropolização,⁷ como instrumento da globalização; e o localismo, como resposta a ela. Este movimento é pautado no capital social, pelo sentimento de pertencimento da população ao seu meio, sob a égide da topofilia, ao passo que aquele se configura como fenômeno do capital, como a pós-urbanização (Lencioni, 2006a). A dicotomia local-metrópole tomou corpo nos estudos urbanos e regionais. Tal dicotomia entrou no debate sobre os espaços, pois essa inter-relação, pautada na reestruturação produtiva, organizacional e econômica, criou uma conformação do processo produtivo, influenciando a estrutura das cidades, transformando-as em empresas corporativas que trabalham incessantemente, em concorrência com as demais, para inserir-se no sistema integrado do mundo. Em tal ambiente, o debate acerca da inter-relação

7. Contudo, a metropolização não é necessariamente sinônimo do global. Pode até instrumentalizar o globalismo.

global *versus* local surge e ocasiona a criação de novos conceitos de metrópole e o papel das cidades para os estudos regionais e urbanos. Nos estudos metropolitanos, autores como Lencioni (2006a, 2015a) e Pimentel Neto *et al.* (2014) enriquecem as bases do local (cidade) e do global (metropolização), respectivamente.

O que se pode observar nesta inter-relação é a integração do global e do local na análise dos espaços, como coloca Sassen, ao cunhar o termo *global city*

para designar os pontos nodais dos fluxos financeiros a partir dos quais se produz um controle global dos mercados financeiros secundários e sítios de produção dispersos, na medida em que o investimento estrangeiro direto ocorre hoje preferencialmente pelo mercado de ações e de títulos (Sassen, 1991 *apud* Compans, 1999, p. 98).

É na articulação entre o local e o global que se encontra, em última instância, a fonte dos novos processos de transformação urbana, e, portanto, os pontos de incidência de políticas urbanas, locais e globais capazes de inverter o processo de deterioração da qualidade de vida nas cidades. Não há como fugir à interação e à articulação das funções mais específicas com as novas em processo de crescimento (Vieira e Vieira, 2003; Nascimento, Lima Júnior e Alves, 2018), mesmo naquelas cidades onde estão bem identificados os lugares locais e globais. À medida que “a nova era (econômica) se desenvolve, aumenta a importância da flexibilidade, como um mecanismo básico de gestão, e das economias de aglomeração, como uma força locacional preeminente” (Borja e Castells, 2000, p. 39, *apud* Vieira e Vieira, 2003, p. 134).

Em um mundo interconectado, vivenciam-se as dificuldades na definição do local, comumente pensado como um dado adquirido, e do global, contínua, recorrentemente apresentado como “um processo homogeneizador que implacavelmente asfixia a natureza singular e individual do local”. Essas seriam “consequências expectáveis da globalização” (Lourenço, 2014, p. 26-27).

4 A CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO URBANO: O CASO DA RM DO CARIRI

A RM do Cariri está localizada na mesorregião Sul Cearense, microrregião do Cariri, formada pelos municípios de Barbalha, Caririaçu, Crato, Farias Brito, Juazeiro do Norte, Missão Velha, Nova Olinda e Santana do Cariri, a qual compõe espaço geográfico atípico em relação às características do semiárido nordestino, sendo mesmo conhecido como “Oásis do Sertão”. Sua criação adviria de diversos processos, entre os quais, segundo Lima Júnior (2013): as transformações estruturais do sistema capitalista e a forma como o Brasil se adaptou a elas; o crescimento das cidades de médio porte em todo o país, manifestado pela dinâmica das três

idades do Crajubar⁸ e a polarização exercida por estas em relação ao seu entorno; e a modernização política e econômica realizada pelo governo estadual a partir do final da década de 1990. Ademais, pode-se acrescentar o uso de instrumentos tradicionais, como a utilização de estímulos fiscais para atração de investimentos, aliado aos objetivos de interiorização do crescimento econômico do estado do Ceará, centralizado pela RM de Fortaleza. A ideia é, segundo o autor, reduzir as grandes diferenças presentes no estado através da interiorização da dinâmica de crescimento econômico (Lima Júnior, 2013).

A RM do Cariri possui um elevado potencial de desenvolvimento, puxado, sobretudo, pela conurbação Crajubar. Sua constituição metropolitana evidencia a importância deste espaço no contexto nordestino, principalmente cearense, “tornando-a mais propensa no que se refere à consolidação de uma nova perspectiva de processo de metropolização, incluindo o paradigma da sustentabilidade” (Nascimento *et al.*, 2013, p. 111). Logo, a partir da Lei Complementar Estadual nº 78, de 26 de junho de 2009, promulga-se a criação da RM do Cariri. A lei estabelece, em seus arts. 1º e 2º:

Art. 1º Fica criada a Região Metropolitana do Cariri, face ao que dispõe o art. 43 da Constituição Estadual, constituída pelo agrupamento dos municípios de Juazeiro do Norte, Crato, Barbalha, Jardim, Missão Velha, Caririaçu, Farias Brito, Nova Olinda e Santana do Cariri para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum;

Art. 2º A Região Metropolitana do Cariri, unidade organizacional geoeconômica, social e cultural, tem sua ampliação condicionada ao atendimento dos requisitos básicos, verificados entre o âmbito metropolitano e sua área de influência, que são as seguintes:

I – evidência ou tendência de conurbação;

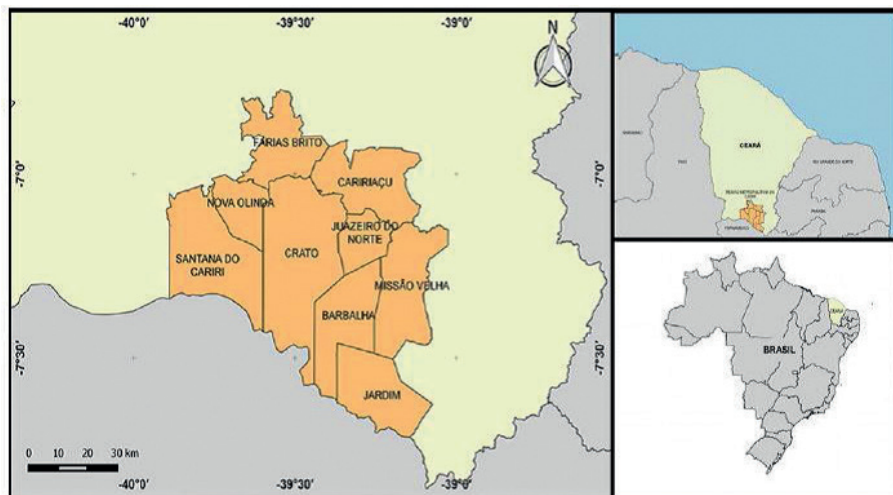
II – necessidade de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum;

III – existência de relação de integração de natureza socioeconômica ou de serviços (Ceará, 2009, p. 1).

8. Não se sabe ao certo a origem e o momento em que o vocábulo Crajubar (Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha) começou a ser empregado para definir essa aglomeração de cidades. Contudo, Humberto Cabral, informante respeitável na região, assevera que o termo foi utilizado originalmente pelo primeiro presidente do Instituto Cultural do Cariri (ICC), o senhor Jefferson de Albuquerque, por volta de 1964. E, em razão de ele ser à época uma figura proeminente na região, presente e influente nos âmbitos econômico, social e cultural, o emprego do termo teria sido rapidamente difundido e assimilado (Queiroz, 2013, p. 123).

MAPA 1

Mapa da região metropolitana do Cariri



Fonte: Cordeiro (2015).

Obs.: Ilustração cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Cabe frisar a importância da conurbação Crajubar como centro dinâmico e condutor da economia da RM do Cariri. Todavia, saliente-se o aspecto político introduzido na questão da criação dessa região metropolitana. A despeito do rico papel desempenhado no contexto urbano cearense, atrelado ao intenso crescimento nas últimas décadas, a região não se notabiliza

de forma definitiva pelos preceitos da metropolização que usualmente caracterizam semelhante processo. Sua instauração se deu no âmbito das medidas que objetivaram a desconcentração populacional e econômica da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), além de ser uma das áreas urbanas mais importantes do Estado (Feitosa *et al.*, 2014, p. 134).

Portanto, a criação da RM do Cariri é um marco para a região, visto que, constituindo-se em uma região metropolitana, seu espaço ganha novas funções, pois implica “a articulação de políticas públicas em âmbito regional envolvendo as três esferas governamentais, por meio da cooperação intergovernamental na elaboração e execução das chamadas funções públicas de interesse comum” (Nascimento *et al.*, 2013, p. 112).

Todavia, segundo Moraes e Macedo (2014), a RM do Cariri está distante de uma real efetivação de seu processo e gestão metropolitana, pelo fato de sua dinâmica espacial não corresponder a uma legitimação de uma política estadual de real efetivação de regiões metropolitanas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O capítulo aborda os conceitos de metrópole e traz uma análise do local e sua imbricação com o global na construção do espaço urbano. Assim, a inter-relação entre os extremos urbanos, global e local, cria situações nas quais o universo global se insere com maior facilidade, a partir das especificidades locais. Há duas concepções de metrópole, as quais caracterizam o lócus objeto deste texto, a RM do Cariri, não somente como região, mas também como metrópole, fato recorrente nas regiões metropolitanas criadas pelas UFs (Firkowski, 2012; 2013), trazendo um debate mais incisivo, atrelado ao arcabouço teórico que envolve este tema, oriundo de diversos autores, a exemplo de Firkowski (2012, 2013), Lencioni (2006a, 2006b, 2011, 2015a, 2015b), Limonad (2011), Maricato (2003), Santos (1967), Monte-Mór (2006, 2007), entre outros.

As ideias de *metrópole incompleta*, de Santos (1967), e de *metrópole emergente*, de Queiroz (2013),⁹ trazem certo sentido à ideia de um processo de metropolização engendrado no Cariri cearense. O que isto quer dizer? A RM do Cariri, de fato, apresenta traços metropolitanos, porém, não suficientes para caracterizá-la como metrópole. Destarte, mostra-se como um espaço metropolitano incompleto, no sentido de não apresentar todas as variáveis que a configurem como tal. No caso, a característica emergente dar-se-ia a partir do contexto em que a região se insere (em constante crescimento, necessitando, dessa maneira, de maior aporte de recursos que atendam às demandas locais). A região em questão apresenta um crescimento socioeconômico significativo (longe dos níveis da região metropolitana de Fortaleza), sobretudo seu centro econômico formado pelo triângulo Crato-Juazeiro do Norte-Barbalha (ou Crajubar).

Diante disso, as concepções de metrópole colocadas em pauta, concatenadas, em consonância, trazem um sentido às regiões metropolitanas criadas similarmente à situação da RM do Cariri, a um novo conceito, denominado aqui de “região metropolitana média”. Esta seria uma ideia criada a partir da imbricação e inter-relação das ideias de Queiroz (2013) e Santos (1967), podendo-se conceituá-la como uma região metropolitana que não apresenta uma metrópole, de fato, tendo como centro econômico uma cidade média (daí o termo “médio”, ligado ao conceito de metrópole) que apresenta traços metropolitanos, mas que não são suficientes para caracterizá-la como tal, sendo *emergente* no sentido de adequar o espaço às condições socioeconômicas impostas na contemporaneidade (globalização pautada na reestruturação produtiva).

As ideias dos autores supracitados expressam uma conformidade e uma consonância que podem justificar o Cariri como metrópole, dar-lhe um sentido

9. A despeito de Queiroz (2013) apresentar tal concepção para metrópole incompleta, imprecisa, no sentido de que somente São Paulo se encaixaria como uma metrópole completa. Dessa forma, acredita-se ser válida a concepção miltoniana para a RM do Cariri, bem com sua concepção de metrópole para a supracitada região.

plausível, a partir dos três municípios centrais mencionados. Dessa maneira, o sentido incompleto e emergente de metrópole, no que concerne ao contexto atual das cidades médias e seu vertiginoso crescimento, configura-se como algo plausível a se considerar para a RM do Cariri.

A intenção deste trabalho é mostrar a importância de estudar esta temática, não somente quanto à região supracitada – por apresentar uma crescente diversificação e um crescimento significativo, capitaneado sobretudo por Juazeiro do Norte –, mas também no que tange às outras regiões metropolitanas concebidas por UFs, e investigar as reais razões pelas quais foram criadas e são regidas.

Por fim, ressalte-se a necessidade de esforços dos agentes responsáveis pela região, no contexto das ações de planejamento que fomentem a melhoria da qualidade de vida e das economias da RM do Cariri. Deve-se direcionar as atenções e os recursos não somente para seu centro econômico, mas também para as demais urbes que a compõem, objetivando uma maior integração dos espaços metropolitanos. Só assim se poderá constituir, de fato, uma identidade metropolitana que esse importante polo ainda não possui.

REFERÊNCIAS

- ANTUNES, R. A devastação do trabalho na contrarrevolução de Temer. **Iela.ufsc.br**, 27 dez. 2016. Disponível em: <https://iela.ufsc.br/a-devastacao-do-trabalho-na-contrarrevolucao-de-temer/>. Acesso em: 7 nov. 2018.
- BARBOSA, J. L. O ordenamento territorial urbano na era da acumulação globalizada. In: SANTOS, M. *et al.* **Território, territórios**: ensaios sobre o ordenamento territorial. 3. ed. Rio de Janeiro: Lamparina Editora, 2011.
- BORJA, J.; CASTELLS, M. **Local y global**: la gestión de las ciudades en la era de la información. Madri, Espanha: Taurus, 1998.
- BOURDIEU, P.; WACQUANT, L. A nova bíblia do Tio Sam. Tradução de Teresa Van Acker, Fórum Social Mundial. **Le Monde Diplomatique Brasil**, 1º maio 2000. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/a-nova-biblia-de-tio-sam/>. Acesso em: 15 nov. 2020.
- BRANDÃO, C. **Território e desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. São Paulo: Editora Unicamp, 2007.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

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

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. 8. ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2001. v. 1.

CASTRO, H. R. **A Região Metropolitana na Federação Brasileira**: estudo do caso de Londrina, Paraná. 2006. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

CEARÁ. Lei Complementar nº 78, de 26 de junho de 2009. Dispõe sobre a criação da Região Metropolitana do Cariri, cria o Conselho de Desenvolvimento e Integração e o Fundo de Desenvolvimento e Integração da Região Metropolitana do Cariri (FDMC), e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Fortaleza, série 3, ano 1, n. 121, 3 jul. 2009.

COMPANS, R. O paradigma das *global cities* nas estratégias de desenvolvimento local. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 1, n. 1, p. 91-114, maio 1999.

CORDEIRO, R. M. **As aglomerações produtivas de calçados, folheados e de joias do Crajubar (CE)**: formação, produção, trabalho, implicações socioespaciais. 2015. 326 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista, São Paulo, 2015.

DAVANZO, A. M. Q. *et al.* Metropolização e rede urbana. In: PEREIRA, R. H. M.; FURTADO, B. A. (Org.). **Dinâmica urbano-regional**: rede urbana e suas interfaces. Brasília: Ipea, 2011.

DAVIDOVICH, F. R.; LIMA, O. M. B. Contribuição ao estudo de aglomerações urbanas no Brasil. **Revista Brasileira de Geografia**, ano 37, n. 1, p. 50-85, 1975.

FEITOSA, R. M. *et al.* Mudanças econômicas, ocupação e uso do espaço urbano na Região Metropolitana do Cariri (RMC): os municípios de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha. In: PINHEIRO, V. F.; PAIVA, M. J. G.; MORAIS, J. M. L. (Org.). **Gestão do território, políticas locais e desenvolvimento sustentável**. Crato, Ceará: Urca, 2014. v. 1, p. 125-149. (Série Ceurca).

FERREIRA, A.; RUA, J.; MATTOS, R. C. Metropolização do espaço, gestão territorial e relações urbano-rurais: processos e dinâmica – uma introdução. In: FERREIRA, A.; RUA, J.; MATTOS, R. C. **Desafios da metropolização do espaço**. Rio de Janeiro: Consequência, 2015. p. 15-32.

FIRKOWSKI, O. L. C. F. Por que as regiões metropolitanas no Brasil são regiões, mas não são metropolitanas? **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 122, p. 19-38, jan.-jun. 2012.

FIRKOWSKI, O. L. C. F. Metrôpoles e regiões metropolitanas no Brasil: conciliação ou divórcio? *In*: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. B. de. **Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano**. Brasília: Ipea, 2013.

HAESBAERT, R. Os dilemas da globalização-fragmentação. *In*: HAESBAERT, R. (Org.). **Globalização e fragmentação no mundo contemporâneo**. 2. ed. Niterói: Editora UFF, dez. 2013.

HARVEY, D. **A condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens de mudança cultural**. Tradução de Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. 13. ed. São Paulo: Loyola, 2004.

HELOANI, J. R. **Organização do trabalho e administração: uma visão multidisciplinar**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2002. 112 p.

KRONEMBERGER, D. Desenvolvimento local sustentável: atores e estratégias de promoção dos territórios. *In*: PINHEIRO, V. F.; PAIVA, M. J. G.; MORAIS, J. M. L. **Gestão de território, políticas locais e desenvolvimento sustentável**. Crato, Ceará: Urca, 2014. v. 1, p. 17-42. (Série Ceurca).

LEAL, S. M. R. Papel dos atores econômicos na governança das metrópoles brasileiras. **Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Sociais**, Recife, v. 1, n. 1, 2012.

LEFEBVRE, H. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.

LEME, A. A. Neoliberalismo, globalização e reformas do Estado: reflexões acerca da temática. **Barbarói**, n. 32, p. 114-138, 2010.

LENCIONI, S. Reconhecendo metrópoles: território e sociedade. *In*: SILVA, A.; FREIRE, D. G.; OLIVEIRA, J. G. (Org.). **Metrópole: governo, sociedade e território**. Rio de Janeiro: DP&A Editora; Editora Faperj, 2006a.

LENCIONI, S. Da cidade e sua região à cidade-região. *In*: SILVA, J. B.; LIMA, L. C.; ELIAS, D. (Org.). **Panorama da geografia brasileira I**. São Paulo: Annablume, 2006b. p. 65-75.

LENCIONI, S. A metamorfose de São Paulo: o anúncio de um novo mundo de aglomerações difusas. **Revista Paranaense de Desenvolvimento – RPD**, n. 120, p. 133-148, 2011.

LENCIONI, S. Metropolização do espaço e a constituição de megarregiões. *In*: FERREIRA, A.; RUA, J.; MATTOS, R. C. **Desafios da metropolização do espaço**. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2015a. p. 35-68.

LENCIONI, S. Metrópole e sua lógica capitalista atual face ao regime de acumulação patrimonial. **Mercator**, Fortaleza, v. 14, n. 4, p. 149-158, 2015b.

LIMA JÚNIOR, F. O'. As espacialidades intraurbanas e a dinâmica econômica nas cidades médias sul cearenses. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA URBANA DA UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 13., 2013, Rio de Janeiro. **Anais...** 2013.

LIMA JÚNIOR, F. O'. *et al.* Território, aglomerados urbanos não metropolitanos na região Nordeste do Brasil e os ajustes urbano-regionais. In: SEMINÁRIO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, ESTADO E SOCIEDADE, 3, 2016, Blumenau, Santa Catarina. **Anais...** 2016.

LIMONAD, E. Urbanização e organização do espaço na era dos fluxos. In: SANTOS, M. *et al.* **Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial**. Rio de Janeiro: Lamparina Editora, 2011.

LOURENÇO, N. Globalização e glocalização: o difícil diálogo entre o global e o local. **Mulemba – Revista Angolana de Ciências Sociais**, v. 4, n. 8, p. 17-31, 2014.

MARICATO, E. Metrópole, legislação e desigualdade. **Estudos avançados**, v. 17, n. 48, p. 151-166, ago. 2003.

MONTE-MÓR, R. L. M. O que é o urbano, no mundo contemporâneo. **Revista Paranaense de Desenvolvimento – RPD**, n. 111, p. 9-18, 2006.

MONTE-MÓR, R. L. M. Planejamento urbano no Brasil: emergência e consolidação. **Revista etc., espaço, tempo e crítica**, v. 1, n. 1 (4), p. 71-96, jun. 2007.

MORAES NETO, B. R. de. **Marx, Taylor, Ford: as forças produtivas em discussão**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1989.

MORAIS, J. M. L.; MACEDO, F. C. Regiões Metropolitanas do Ceará: dispersão produtiva e concentração de serviços. In: MORAIS, J. M. L.; MACEDO, F. C.; LIMA JÚNIOR, F. O'. **Ceará: economia, urbanização e metropolização**. Crato, Ceará: RDS Editora, 2014.

MOURA, R.; LIBARDI, D.; BARION, M. I. Institucionalização de regiões metropolitanas: qual o sentido? **Revista Paranaense de Desenvolvimento – RPD**, n. 111, p. 129-143, 2006.

MOURA, R.; WERNECK, D. Z. Rede, hierarquia e região de influência das cidades: um foco sobre a região Sul. **Revista Paranaense de Desenvolvimento – RPD**, n. 100, p. 25-55, 2011.

MOURA, R. *et al.* Brasil metropolitano: uma configuração heterogênea. **Revista Paranaense de Desenvolvimento – RPD**, n. 105, p. 33-56, 2003.

NASCIMENTO, C. E. P.; LIMA JÚNIOR, F. O'; ALVES, L. S. F. A construção dos espaços urbanos face às articulações global-local. *In: Seminário de Desenvolvimento Regional: Estado e Sociedade*, 4., 2018, Palmas, Tocantins. **Anais...** Palmas: Universidade Federal do Tocantins, 2018.

NASCIMENTO, D. C. *et al.* Planejamento estratégico e desenvolvimento regional sustentável: análise da necessidade de mecanismos de gestão na região metropolitana do Cariri – Ceará. **Revista NAU Social**, v. 3, n. 5, p. 107-119, 2013.

OLIVEIRA, M. P. Reconhecendo a metrópole no cotidiano. *In: SILVA, C. A.; FREIRE, D. G.; OLIVEIRA, F. J. G. (Org.). Metrôpole: governo, sociedade e território*. Rio de Janeiro: DP&A Editora; Editora Faperj, 2006.

PIMENTEL NETO, J. G. *et al.* Desenvolvimento local-regional: a relação entre local $\times$ global na produção espacial. **Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais**, v. 3, n. 1, p. 256-271, 2014.

QUEIROZ, I. S. **A metrópole do Cariri**: institucionalização no âmbito estadual e a dinâmica urbano-regional da aglomeração do Crajubar. 2013. 203 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Urbano) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano (MDU), Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2013.

SANTOS, M. Crescimento nacional e nova rede urbana: o exemplo do Brasil. **Revista Brasileira de Geografia**, v. 29, n. 4, p. 78-92, 1967.

SANTOS, M. **Técnica, espaço, tempo**. São Paulo: Hucitec, 1994.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. 4. ed. São Paulo: EdUSP, 2006.

SANTOS, L. M.; MOREIRA, I. T. Condições do mercado de trabalho no setor de serviços nordestino. *In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS*, 15, 2006, Caxambu, Minas Gerais. **Anais...** 2006.

SASSEN, S. The global city: introducing a concept. **The Brown Journal of World Affairs**, v. 11, n. 2, p. 27-43, 2005.

SMITH, N. Gentrificação, a fronteira e a reestruturação do espaço urbano. **Geosp: espaço e tempo**, v. 11, n. 1, p. 15-31, 2007.

SOUZA, M. A. A. Recompondo a história da região metropolitana: processo, teoria e ação. *In: SILVA, A.; FREIRE, D. G.; OLIVEIRA, J. G. Metrôpole: governo, sociedade e território*. Rio de Janeiro: DP&A Editora; Editora Faperj, 2006.

SOUZA, S.; CARVALHO NETO, A. Reestruturação produtiva, trabalho e estratégias de desenvolvimento local à luz da teoria do novo regionalismo. **Cadernos Ebape.BR**, v. 7, n. 2, 2009.

VAINER, C. B. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? **Cadernos Ippur/UFRJ**, v. 16, n. 1, 2002.

VALOIS, I. S. **O mercado de trabalho feminino na indústria cearense dos anos 1990**. 2007. 95 p. Monografia (Bacharelado em Ciências Econômicas) – Universidade Regional do Cariri, Crato, Ceará, 2007.

VELTZ, P. **Mondialisation, villes et territoires: l'économie d'archipel**. Paris: Presses Universitaires de France, 1996.

VIEIRA, M. M. F.; VIEIRA, E. F. Poder local e gestão urbana: formulação de uma visão estratégica à dinâmica das cidades. **Organizações e Sociedade**, v. 10, n. 27, p. 127-139, 2003.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 3. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2002.

DESENVOLVIMENTO LOCAL E AMPLIAÇÃO DA AUTONOMIA FISCAL: O CASO DO MUNICÍPIO DE BREVES-PA

Rodrigo Portugal¹
Moises Sarraf²

1 INTRODUÇÃO

No federalismo, a autonomia dos governos locais é um dos princípios a serem resguardados, pois é a partir dela que os territórios se governam pelos seus próprios meios e ofertam serviços públicos condizentes com os anseios da sociedade.

Em federações centralizadas, como a brasileira, boa parcela dos municípios pobres depende fiscalmente das transferências intergovernamentais, o que leva a menor autonomia, tanto nas receitas, visto que há menor estímulo a auferir receita com tributação própria, quanto nas despesas, uma vez que boa parte dos recursos transferidos são vinculados a funções orçamentárias predeterminadas, como saúde ou educação, reduzindo-se o raio de escolha da administração municipal.

Esse é o caso de Breves, município localizado na região do Marajó, Pará, estado da Amazônia brasileira. O município está situado entre duas das maiores capitais da região, Belém-PA e Macapá-AP, e se constitui em importante entreposto na rota fluvial entre o rio Amazonas e o litoral atlântico. Breves teve forte presença recente do setor madeireiro, é acessado por via fluvial ou aérea e sua população é superior a 100 mil pessoas, que demandam serviços públicos do poder local, pressionando por maior autonomia de recursos.

Diante do exposto, este capítulo busca propor alternativas para uma maior autonomia nas receitas e despesas públicas de Breves, sugerindo, de um ponto de vista territorial, o modo como um município pode elevar sua autonomia política e financeira.

Em sentido mais amplo, o texto entrelaça a questão do financiamento urbano com o desenvolvimento econômico local, passando pela cooperação interfederativa no contexto amazônico, com vistas a discutir o território na Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU).

1. Pesquisador associado do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e economista da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam). *E-mail*: rodrigo.portugal88@gmail.com.

2. Analista I do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan). *E-mail*: moises.sarraf@gmail.com.

2 O TERRITÓRIO DE BREVES

Para o escopo deste estudo, o território é o espaço (infraestrutura e meio ambiente) adicionado da sua dinâmica de uso pelos agentes, sejam empresas, pessoas ou instituições, algo que Santos (1994) denominou “território usado”. Nesse sentido, no Brasil, as receitas próprias de um município, que dão base para as despesas autônomas, provêm do território, devido ao fato gerador dos dois principais tributos municipais – Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU) e Imposto sobre Serviços (ISS) –, ser o imóvel urbano e a prestação de serviços locais, respectivamente. Em ambos, a arrecadação é obtida sobre fatores locais de uso do território pelos agentes, seja de forma econômica seja patrimonial.

Também as transferências devolutivas, a partir de tributos recolhidos no município, mas arrecadados pelos governos estadual e federal e devolvidos em cotas-parte, seguem a mesma linha. As transferências do Imposto sobre Comércio, Mercadoria e Serviços (ICMS), Imposto Territorial Rural (ITR) e Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) são proporcionais à economia local e à propriedade. Logo, iniciativas que envolvam as transferências devolutivas, incrementando a arrecadação tributária municipal, também passam pelo território.

Quanto à economia, a cidade de Breves foi um dos polos de produção madeireira na Amazônia durante o século XX, inclusive com proeminência nacional. Ainda em 1928, por exemplo, Mário de Andrade fez referência à madeira extraída na região, quando citou, na obra *Macunaíma*, uma “mesa de jacarandá esculpido arranjada com louça branco-encarnada de Breves e cerâmica de Belém” (Andrade, 1994).

Entre 1970 e 1980, com a ida de grandes firmas madeireiras para a Amazônia, Breves se consolidou como um dos maiores produtores de madeira em tora do Brasil, criando uma infraestrutura que conectou a extração na floresta nativa à organização das toras, passando pelo corte nas serrarias, até o embarque em portos próprios para o exterior ou para Belém ou Macapá, a depender do que fosse considerado mais vantajoso. A concentração no setor madeireiro, acrescida do baixo nível de beneficiamento – da mesma maneira que ocorre com outros produtos de base extrativista –, acabou por fragilizar a economia do município, assim como foi uma forma de favorecimento de setores oligárquicos que exploram recursos naturais e o trabalho da população local.

O setor madeireiro se baseou no regime intensivo de mão de obra, o que colaborou para tornar populosa a região. Atualmente, são cerca de 100 mil habitantes, um número elevado, considerando-se a concentração populacional nas capitais da região Norte, apesar de Breves ser uma cidade sem conexão terrestre, apenas fluvial e aérea. Metade dessa população é ribeirinha, espalhada em comunidades no vasto território de abrangência do município, o que vai de encontro à noção idílica da Amazônia despovoada. A maioria dos moradores não possui a titulação da terra,

e, mesmo com o esforço de regularização fundiária, é restrita a cobrança do ITR e do IPTU (Ipea, 2015, p. 70).

O contingente e o espriamento populacional também são explicados pelo ciclo da borracha. Apesar do título de cidade madeireira, no século XIX, quando o uso do látex chegou a grandes proporções, Breves se tornou um dos principais produtores de borracha, a partir de relações de trabalho servil, com a incorporação dos descendentes de povos indígenas e, por fim, com as migrações nordestinas, o que na literatura amazônica foi chamado de “aviamento”, a servidão por dívidas. “Breves é uma das pequenas cidades que cresceram desde a ativa demanda por borracha, da qual o distrito circundante produz vasta quantidade”, demarcou o naturalista e escritor norte-americano Edwards (1861, p. 88), na década de 1840, durante viagem à região, ao passo que, em fins do mesmo século, o naturalista Herbert Smith narrou que a região de Breves “é um dos mais importantes distritos da borracha, onde centenas de seringueiros são empregados para coletar e preparar a goma bruta” (Smith, 1879, p. 82).

Dessa forma, pessoas migraram e se consolidaram a partir do comércio das rotas fluviais, da indústria madeireira e da extração de látex, facilitando a circulação de povos e culturas, ajudando a produção de identidades plurais, reunindo “traços indígenas, negros escravos, fugitivos quilombolas, nordestinos e estrangeiros como portugueses, judeus, turcos e norte-americanos” (Sarraf-Pacheco, 2010, p. 98).

Outro traço marcante do território brevense que influi na arrecadação e na despesa pública é o recorte fluvial, uma vez que o Marajó é o maior arquipélago marítimo fluvial do mundo, região que ainda pode ser subdividida em duas: Marajó das Florestas e Marajó dos Campos. Na primeira, situa-se o município de Breves (Sarraf-Pacheco, 2010). Nessa região há predominância da vegetação de mata fechada e grandes rios, sendo importante ressaltar que, no município, não existem terras indígenas, mas, desde 2005, o governo federal instituiu a reserva extrativista (Resex) Mapuá, de onde é extraída boa parte da madeira certificada. Na segunda, que tem Soure como cidade principal, a vegetação predominante é mais baixa e de áreas alagadas, próprias para o pasto e a criação de búfalos. Inclusive, há uma divergência histórica sobre qual seria a cidade com maior importância política, econômica e cultural no Marajó, se Breves ou Soure.

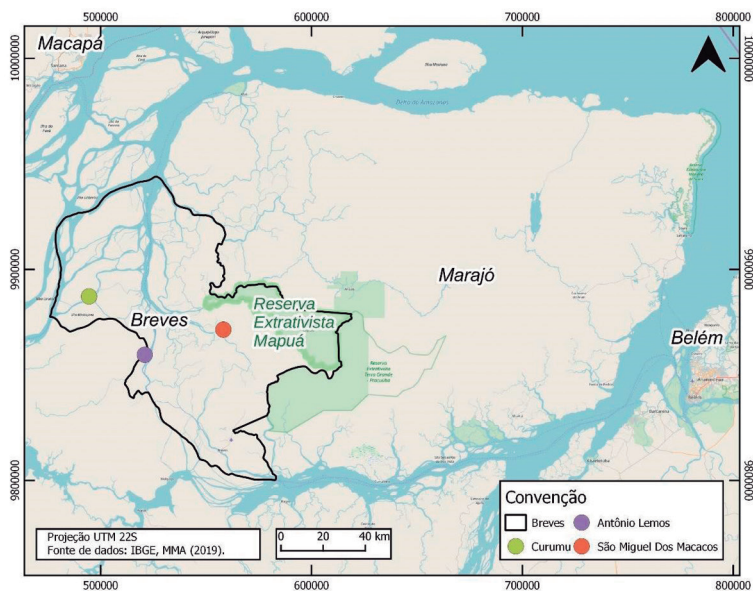
A configuração geográfica dos rios faz vigorar na cidade o que pode ser chamado de uma hidropolítica, relações econômicas e políticas que se tornam eixos centrais na realidade regional. Como a principal forma de transporte de mercadorias, insumos e pessoas é a fluvial, empresas de navegação tornam-se imprescindíveis, garantindo vantagens econômicas, formando grupos que atuam no setor de serviços e comércios, com supermercados, estâncias e postos de combustíveis, por exemplo. Os proprietários dessas empresas, por sua vez, ou tornam-se políticos

(vereadores e prefeitos) ou financiam candidaturas, ocupando cargos no Executivo municipal e até mesmo no Legislativo estadual. Assim, proprietários de embarcações formam a elite econômica e política da região, consolidando o ciclo da hidropolítica – e quaisquer iniciativas de construção de outros modais, como o aéreo, é pactuada com estes agentes.

Dada essa configuração, Breves possui uma elite fluvial formada que se relaciona com o fluxo comercial da cidade. Quanto aos aspectos tributários, seria plausível uma baixa cota-parte de IPVA, dado que o imposto não cobre embarcações, e se supõe um alto potencial de cota-parte de ICMS e ISS, pelo histórico fluxo comercial que envolve a região, de conectividade do rio Amazonas, que já passou pelo ciclo da borracha e da indústria madeireira.

O mapa 1 mostra a localização de Breves, dos seus três distritos (Curumu, Antônio Lemos e São Miguel dos Macacos), todos eles constituídos ainda no século XIX com populações tradicionais que demandam serviços públicos do governo local, e são caminhos e paradas naturais no Furo de Breves, uma via do rio Amazonas até o litoral atlântico.

MAPA 1

Localização do município de Breves-PA

Fonte: IBGE mapas.

Elaboração dos autores.

Obs.: Ilustração cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

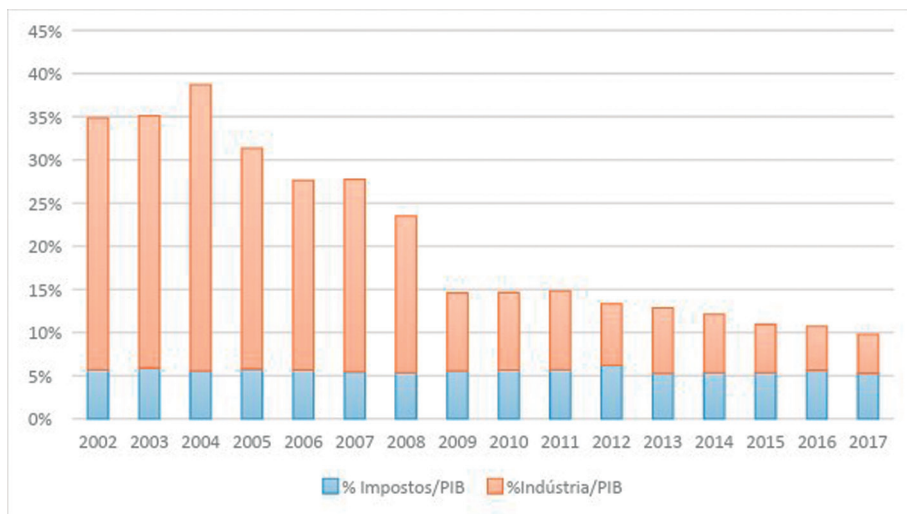
3 AS RECEITAS DO MUNICÍPIO DE BREVES-PA

No âmbito nacional, a tributação brasileira é derivada principalmente de impostos indiretos sobre a atividade econômica. Em comparação a outros países, que tributam majoritariamente a renda e o patrimônio, a nossa tributação tem características regressivas, como apontaram diversos autores, entre eles Afonso, Soares e Castro (2013, p. 13) e Gobetti e Orair (2016). Então, seguindo a lógica de tributação brasileira, a tributação local seria sensível à principal atividade econômica do município. Porém, isso não foi percebido no histórico do setor madeireiro em Breves. A atividade não se converteu em impostos locais ao longo dos anos, prejudicando sua autonomia fiscal. O percentual de tributação em relação ao produto interno bruto (PIB) sempre girou em torno de 5%, enquanto o valor adicionado pela indústria, que no município é sinônimo de atividade madeireira, oscilou para baixo, de quase 40% para 10%, em quinze anos (2002-2017); uma queda significativa, o que mostra que a atividade econômica local era descolada dos tributos.

GRÁFICO 1

Impostos e valor adicionado da indústria sobre o PIB (2002-2017)

(Em %)



Fonte: PIB municipal do IBGE.

Elaboração dos autores.

Obs.: Ilustração cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A indústria madeireira não induziu o aumento de serviços ligados ao ramo, que proporcionasse uma elevação de ISS, dos serviços de registros públicos, portuários, de navegação, seguros, apoio técnico, administrativo, jurídico, contábil, de transporte, bancário, de manutenção e reparação de máquinas. Nada foi afetado

significativamente pela extração madeireira no local. As empresas complementares não se instalaram, e assim não se elevou o nível de arrecadação própria municipal.

Não é preciso ressaltar que os impostos sobre a propriedade também passaram ao largo dos cofres públicos. O IPTU sempre apresentou arrecadação mínima – uma característica do Brasil, e ainda mais dos municípios da região Norte, como apontou Carvalho Junior (2018). A título de ITR, em 2018, foi transferida pela União a quantia irrisória de R\$ 1.968,00,³ uma transferência devolutiva que incide sobre a propriedade rural, em que 50% da arrecadação fica com a União e 50% com o município, e é fortemente afetada pela baixa regularização fundiária na região.

No âmbito estadual, o ICMS, que incide sobre os desdobramentos de madeira (serrarias), sempre manteve uma arrecadação reduzida, o que proporcionou um pequeno percentual de cota-parte transferida pelo governo do estado, indo de encontro às expectativas de arrecadação geradas pelo fluxo comercial na cidade. Destaca-se que, desde 1996 (Lei Complementar nº 87/1996 – Lei Kandir), os produtos primários e industrializados semielaborados destinados ao exterior são isentos de ICMS, principal destino da madeira de Breves, e a indústria complementar que se desenvolveu localmente foi a fabricação de vassouras, um setor de baixo valor agregado. Além disso, o IPVA foi pífio e mesmo os impostos federais, como o imposto de renda (IR), o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), ou as contribuições sociais utilizadas para financiar a seguridade social, arrecadaram pouco sobre o setor.

Assim, o aparato tributário brasileiro não se adequou em Breves e não conseguiu captar recursos proporcionais à principal atividade econômica do território, como ficou exposto no gráfico 1.

As explicações mais comuns foram a baixa regularização da atividade, muito baseada na espoliação social e exploração ambiental a baixos custos de mão de obra, tecnologia, insumos rudimentares, de reduzida incidência fiscal, o que acabou se tornando uma situação estrutural de pobreza. O estado local não desenvolveu autonomia fiscal para atuar como regulador da atividade e tampouco para ser garantidor de rendas e serviços na região, até pela captura por parte dos intermediadores comerciais condizentes com a “hidropolítica”, a quem não interessa o conflito com os produtores.

3. Relatório resumido de execução orçamentária (RREO), anexo 3 – 6º bimestre de 2018. Disponível em: <http://www.governotransparente.com.br/gestaofiscal/documentos/4400489?clean=false>. Acesso em: 29 jan. 2020.

A dinâmica territorial e produtiva se baseou fortemente na remessa de ativos ao estrangeiro, sem tomada de decisão endógena e redistribuição dos proventos entre os habitantes via tributação, o que consolidou baixos indicadores sociais na região, que estão entre os menores do Brasil.

O declínio do setor se iniciou com as operações de 2008 realizadas por órgãos ambientais do governo federal, que, em parceria com a Polícia Federal (PF), fecharam inúmeras madeireiras ilegais no município, ocasionando protestos na cidade e uma baixa no nível de emprego. As ações da PF faziam parte de uma estratégia mais ampla do governo federal, que buscava reduzir o desmatamento na região, atendendo à pressão internacional sobre a questão ambiental. Na época, elites locais reagiram, anunciando o que poderia ser um desastre social, com o fim da atividade que mais gerava empregos na cidade. Ademais, a crise financeira mundial de 2008 também foi apontada como um fator que demarcou o declínio do setor. As grandes empresas que se instalaram no município, entre 1970 e 1980, encerraram suas atividades gradativamente. Alguns exemplos são a Madenorte, a Magebrás, a Mainardi e a Robco.

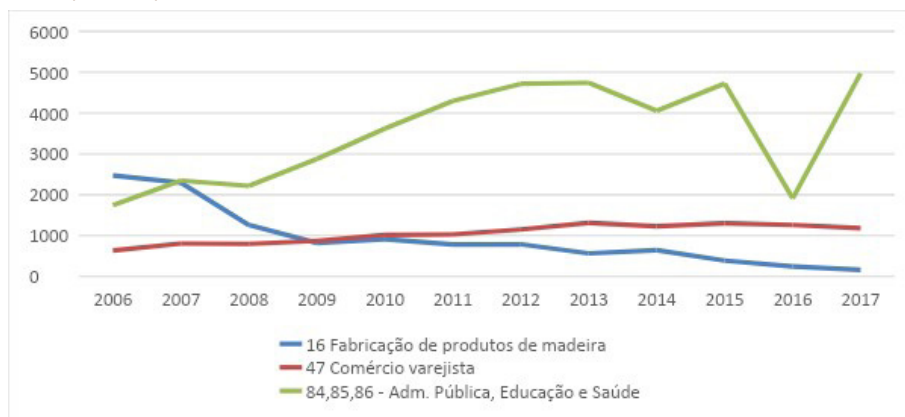
Os dados evidenciam o grande choque que as operações ambientais causaram sobre o emprego na cidade. Em 2006, 2.500 pessoas estavam ocupadas no ramo, enquanto em 2017 esse número não chegou a 200, sendo possível perceber que os empregos migraram para o comércio varejista, principalmente pequenas lojas e comércios locais. Vale ressaltar que, mesmo em um território cortado por rios, o núcleo urbano necessita de transporte terrestre, dada a precariedade do transporte público. Assim, o serviço de mototaxistas se tornou um dos que mais geraram trabalho na região, fato similar em outras cidades da Amazônia e do Nordeste do Brasil.

Em relação aos empregos formais, o gráfico 2 mostra que houve uma migração de empregos para a administração pública, saúde e educação – esses dois últimos setores com um piso mínimo de gastos constitucionais –, e para as formas contemporâneas de manutenção dos empregos em situações de queda estrutural da atividade econômica. Sem isso, e sem os programas federais de transferência de renda, como o Bolsa Família, não haveria amortecedores sólidos sobre a renda no nível municipal, em uma situação que já era de extrema pobreza.

GRÁFICO 2

Pessoal ocupado total, segundo a CNAE (2006-2017)

(Em 1 mil)



Fonte: Tabela 6450 do Sidra/IBGE.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. CNAE – Classificação Nacional de Atividades Econômicas.

2. Ilustração cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Dada a fragilidade econômica em termos tributários e de autonomia fiscal, o município depende sobretudo das transferências intergovernamentais, entre as quais se destacam os recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), um fundo coordenado pelo governo federal cujas fontes de receita são oriundas de nove tributos diferentes, de todos os níveis federativos. A característica básica do fundo é o vínculo do seu gasto em despesas relacionadas à educação, o que diminui o raio de escolha da administração pública local.

Entre 2017 e 2019,⁴ o Fundeb representou 72% da receita corrente líquida (RCL) do município, enquanto o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) – uma transferência intergovernamental de caráter redistributivo que não possui vinculação de gastos, que independe da influência municipal quanto aos valores –, representou 21% da RCL. Os tributos que poderiam elevar a arrecadação de acordo com determinado esforço local tiveram percentuais reduzidos, como a cota-parte do ICMS em 5% e a receita tributária própria, de apenas 6%.

4. Relatório resumido de execução orçamentária (RREO), anexo 3 (6º bimestre de 2017, 2018 e 5º bimestre de 2019). Disponível em: <https://breves.pa.gov.br/portal-da-transparencia/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/>. Acesso em: 29 jan. 2020.

Isso significa dizer que o esforço municipal para aumentar sua autonomia quanto às receitas passa pelo aumento da arrecadação de ISS e IPTU pela prefeitura, e do ICMS pelo estado, o que demanda, além de maiores capacidades tecnológicas e administrativas na cobrança, setores produtivos que induzam serviços complementares no território, algo que a indústria madeireira nunca conseguiu. O que se vislumbra em Breves é uma economia estagnada que sobrevive dos serviços públicos, principalmente no setor educacional, que forma mão de obra e qualifica as pessoas, as quais, no entanto, não são absorvidas por setores produtivos de maior valor adicionado, inexistentes no município ou na região. A solução dos formados é migrar ou se empregar no comércio e na administração pública.

Assim, dado o arcabouço tributário e federativo brasileiro, o critério produtivo continua a ser a melhor forma de elevar as receitas próprias e a autonomia local, mas os setores precisam ser adequados ao território, o que em Breves significa:

- adequação ao transporte fluvial;
- preservação da mata nativa; e
- incentivo a alternativas para a mão de obra, de modo a se absorver o contingente vulnerável da indústria madeireira.

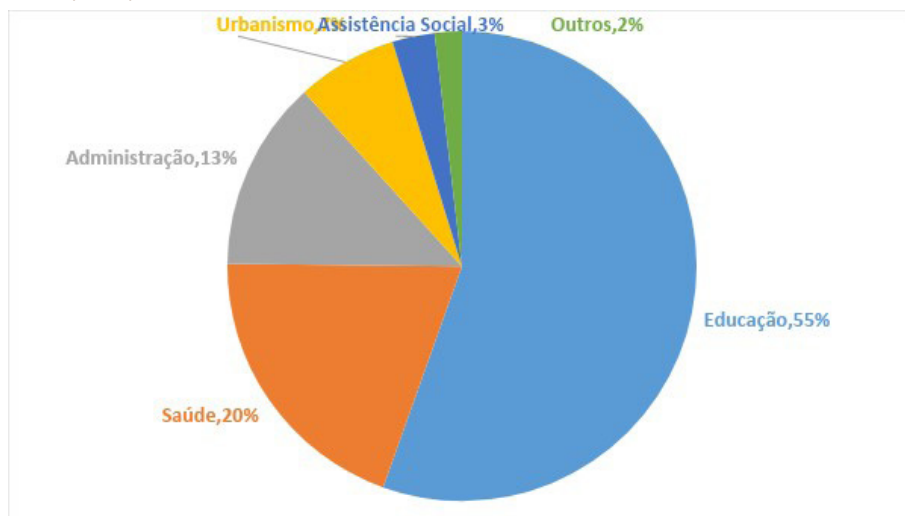
4 AS DESPESAS POR FUNÇÃO

Como as receitas do município são fortemente vinculadas às transferências do Fundeb, é fácil supor que a educação é a função orçamentária com maiores despesas executadas. Entre janeiro de 2017 e outubro de 2019, 55% dos valores pagos pelos cofres públicos locais foram direcionadas para essa rubrica, entre o pagamento de professores – o maior gasto –, a manutenção de escolas e outros serviços. Percentual maior que o da saúde (20%), que conta com um hospital regional de referência inaugurado em 2010 para atender à microrregião do Furo de Breves. Maior ainda que a administração pública, responsável pela gestão de um grande território formado por ilhas, comunidades, rios e um relativamente populoso núcleo urbano. E maior, também, que o urbanismo, função última de todos os municípios. O gráfico 3 mostra essa proporção.

GRÁFICO 3

Despesas pagas (jan. 2017-out. 2019)

(Em %)



Fonte: RREO (6º bimestre de 2017, 2018 e 5º bimestre de 2019). Disponível em: <https://breves.pa.gov.br/portal-da-transparencia/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/>. Acesso em: 20 jun. 2020.

Elaboração dos autores.

Obs.: Ilustração cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

O maior gasto com educação representou uma elevação dos indicadores municipais. Segundo o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), que leva em conta fatores como a taxa de rendimento escolar (aprovação), o gasto vem surtindo efeito, pois em 2007 o índice era de 2,1, passando para 3,5 em 2017, entre os alunos do 4º e do 5º ano, e saindo de 3,1 para 3,7 entre os alunos do 8º e do 9º ano.

Entretanto, apesar dos avanços e do aumento do indicador, o Ideb ainda é um dos mais baixos do Brasil, o que demonstra que o processo de educação é lento, gradual e as dificuldades com os processos de incremento da educação são aprofundadas pelas desigualdades regionais.

As despesas mostram funções relevantes, como a saúde e a educação, com fortes transferências vinculadas. A saúde, por exemplo, recebe recursos do Fundo Nacional de Saúde (FNS) para operacionalização do Sistema Único de Saúde (SUS), um vultoso valor na maioria dos municípios brasileiros. No entanto, funções sem as mesmas transferências federativas, e que deveriam ser financiadas pela arrecadação própria para suprir as demandas territoriais, ainda são incipientes.

A autonomia quanto às despesas chegou a despontar nas leis orçamentárias anuais (LOAs) entre 2017 e 2019, com previsão de gastos em segurança pública,

transporte e organização agrária, porém estes acabaram não sendo efetivados. É alarmante não haver gastos previstos nas LOAs com a gestão ambiental em uma cidade encravada na maior floresta tropical do mundo (Amazônia) e em uma área de preservação ambiental (APA) estadual, como o Marajó. Assim como é pertinente prever gastos com saneamento básico, em uma região com os menores indicadores desse setor no país, e elevar despesas em assistência social, em um espaço de grande vulnerabilidade social.

A autonomia também passa pela adequação ao território em iniciativas conjuntas com outros níveis governamentais, que podem ser norteadas pelos governos locais. Falar em transporte em Breves é falar em uma estrutura hidroviária que requer um maior nível de investimentos, que o município não suporta, mesmo que eleve sua autonomia fiscal; daí a relevância dos investimentos estaduais e federais.

Com o declínio do setor madeireiro, os portos privados das antigas madeireiras, como a Madenorte, estão em estado de abandono. Assim, quem vislumbra a possibilidade de utilização é o poder local, que – por meio dos vereadores ou parlamentares estaduais e federais ligados à região – negocia investimentos diretos com o governo federal, através dos ministérios de Portos e Aeroportos e da Integração e Desenvolvimento Regional, ou por emendas parlamentares, para operacionalização de uma estrutura portuária e náutica mais adequada.

No âmbito estadual, o governo do Pará anunciou a construção de terminais hidroviários nos municípios do Marajó, com investimentos previstos em menos de R\$ 1 milhão, um valor baixo para a construção de um porto de maior estrutura em um município de 100 mil habitantes (Magno, 2019). A pressão local seria necessária para a construção de infraestruturas além de trapiches, com possibilidade de atracque de navios, balsas e embarcações de pequeno e médio porte, com rotas regulares de transporte de passageiros e de mercadorias em vários pontos do território. Somente a organização dos fluxos (horários, preço e rotas regulares urbanas e interurbanas) já enalteceria a centralidade de Breves no sentido de se consolidar um movimento existente de comércios vindos do rio Amazonas, dos municípios ao redor e das ilhas adjacentes. Todavia, cabe ao governo local a autonomia política, que vai além da fiscal, tanto no sentido de pressionar a realização da despesa, quanto no sentido de quebrar as estruturas da hidropolítica, que permeiam os investimentos em melhoria da infraestrutura de navegação, no intuito de preservar os monopólios dos representantes locais.

Na segurança pública, ocorre fato similar, tendo a autonomia que ser exercida a partir de cooperação. A manutenção das polícias militar e civil é de competência jurídica tanto estadual quanto federal, mas o desdobramento da violência é local. Na imprensa, são comuns denúncias sobre casos de prostituição infantil e assaltos a embarcações, sobretudo na região do rio Tajapuru, no Furo de Breves, via de ligação

entre as principais cidades da Amazônia oriental. Tais processos requerem uma ação supralocal, como nas operações ambientais de 2008, que não foram duradouras, mas que descortinaram uma situação bem presente, porém pouco divulgada, de que a *ação ambiental é também uma ação policial na Amazônia*.

A terra é uma questão delicada e os conflitos armados são rotineiros pela posse do território em regiões com baixa titulação de terras – por estas razões, o IPTU e o ITR são pouco arrecadados no interior da Amazônia. A organização agrária pode aparecer na LOA como uma vontade legítima da administração local, mas só é operacionalizada enquanto despesa de fato ao envolver o Instituto de Terras do Pará (Iterpa), órgão estadual; o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), federal; e os cartórios locais, assim como a polícias Civil e Militar e os órgãos ambientais. Não à toa, dois dos últimos três secretários de meio ambiente do Pará eram delegados ou advogados da União na área de patrimônio público.

Nesse sentido, um ordenamento territorial articulado cooperativamente pela administração local pode levar a uma tributação mais efetiva do IPTU e do ITR, inclusive com possibilidade de convênio com a Receita Federal, para se obter 100% da arrecadação deste último, um esforço que aumentaria as receitas municipais de Breves e possibilitaria despesas mais autônomas.

Ante o exposto, constata-se ser notória a vinculação das despesas com as receitas, o que reduz a capacidade de escolha municipal sobre o que gastar. Em certa medida, isso foi benéfico para melhorias nas ofertas de educação, mas ainda são necessários gastos em áreas com amplas necessidades no território, como a gestão ambiental e o saneamento básico. Do mesmo modo, a autonomia tem os seus limites, uma vez que funções orçamentárias como segurança pública, transportes e organização agrária preferencialmente devem ser exercidas de forma cooperativa, mas sempre referenciadas no território, cujo representante-mor é o poder público local.

5 ALTERNATIVAS PARA A AUTONOMIA

A derrocada do setor madeireiro, nos anos 2010, descortinou a possibilidade de mudança estrutural na atividade econômica do município, o que possibilita perspectivas de aumento da arrecadação própria. Vive-se uma transição para uma etapa de manejo mais sustentável e certificada de acordo com a preservação e os dizeres legais e ambientais, a partir da bioeconomia.

O gasto público se tornaria mais efetivo com o apoio ao manejo florestal, que traz consigo certa estrutura, como serviços de apoio à engenharia florestal e agrônômica, e suporte contábil e jurídico aos empreendimentos. A simples organização da atividade já vislumbra aumento da arrecadação de ISS, uma vez que as atividades-meio são uma das principais fontes de recursos do imposto. No entanto, uma questão relevante é que estes serviços têm de estar instalados no município,

o que denota uma menor dependência procedimental de Belém ou Macapá, e propicia oportunidades aos corpos técnicos formados pelos cursos de graduação e pós-graduação locais. O preconceito e a incapacidade material necessitam ser deixados de lado.

A educação e a saúde avançaram, mesmo que lentamente, financiadas pelas transferências intergovernamentais, e podem ser um fator de impulso. O município possui 253 escolas de ensino fundamental, além de polos dos institutos federais, faculdades particulares e um *campus* da Universidade Federal do Pará (UFPA). São instituições que podem se tornar centros para o desenvolvimento de técnicas de manejo das culturas extrativas. Para tanto, *seria necessário atrair os cursos de tecnologia em madeira, engenharia florestal, agronomia e direito para o município*, que já conta com administração, ciências contábeis e gestão ambiental, segundo dados de 2017 do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) sobre concluintes do ensino superior.⁵

A internalização da cadeia produtiva possibilita aos agentes locais se sentirem mais autônomos na tomada de decisão e retira o caráter exógeno do Estado e das políticas públicas. A educação é um meio para tal objetivo, assim como é um fim, pois o município já é uma centralidade na oferta de serviços educacionais. O desafio é manter e elevar a qualidade, aproveitando o centenário fluxo de pessoas na região.

As alternativas não se propõem como substitutas ao setor madeireiro, mas surgem como opções de apostas para o futuro. O governo do estado anunciou, em fins de 2019, o estabelecimento de um distrito industrial em Breves,⁶ uma iniciativa que pode aumentar o comércio e a demanda por combustíveis, de forma a balancear a redução de ICMS que os incentivos fiscais propõem, e consequentemente elevar a cota-parte que o município recebe. Os setores incentivados seriam: extração de madeiras e essências; alimentos; móveis e produtos de açaí; e construção civil. Como vantagem, é apontado o desenvolvimento do setor de comércio e serviços no município.

A crítica que se faz é à reedição da bizantina ideia de atração de investimentos de outras localidades, como Belém e São Paulo, que passam por intensos movimentos de desindustrialização, ou do exterior, cujo maior investidor atual é a China. A história brasileira de políticas de desenvolvimento regional a partir dessa matriz mostrou que as iniciativas tiveram pouco envolvimento territorial na Amazônia,

5. Disponível em: <https://inepdata.inep.gov.br/analytics/saw.dll?Portal&PortalPath=/shared/Educa%C3%A7%C3%A3o%20Superior%20-%20Acesso%20Externo/Arquivos/Censo/Consolidado/Concluintes/An%C3%A1lises/P%C3%BAblico%20Geral/Concluintes%20-%20Por%20Abrang%C3%A2ncia%20Geogr%C3%A1fica%20e%20Cat.Administrativa>. Acesso em: 20 maio 2020.

6. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiMGJlMmNiNTAtOTYlOC00ZjUzLTg2OGUtMjAzYzNiYTA5YjliIiwidCI6IjZjczODk3LWM4YWwMtNGlxZS05NzhmLWVhNGMwNzc0MzRiZiJ9&pageName=ReportSection4036c90b8a-27b5f58f54>. Acesso em: 22 maio 2020.

não alimentando processos autônomos. Logo, a ideia é não persistir no erro, mas apostar em uma estratégia mais pragmática, com fulcro na história do território.

Utilizar os ativos da floresta é uma tônica secular na Amazônia e, nesse contexto, a Resex Mapuá se descortina enquanto uma oportunidade. Sempre houve um conflito entre os grandes madeireiros e a comunidade extrativista sobre a propriedade da terra, o que foi, pelo menos institucionalmente, apaziguado com a criação da unidade de conservação (UC). Hoje, os moradores buscam alternativas de renda, entre as quais, o turismo de base comunitária, um dos suportes de tributação do ISS (Magalhães, 2014).

Ademais, Amaral e Rodrigues (2018) mostram que a atividade madeireira fazia parte não apenas da rotina das grandes serrarias, mas também das comunidades extrativistas da reserva. Salientam ainda que o açaí, o palmito, as sementes e essências continuam a fazer parte das tradições locais e são uma *expertise* que precisa ser mais bem aproveitada. Os moradores da reserva, assim como dos distritos, têm como atividade tradicional a extração dos frutos e óleos, comercializados na sede do município e revendidos a empresas exportadoras. Essa rede comercial abre possibilidades para uma agroindústria local de beneficiamento, articulada com os concluintes de curso superior. Como uma atividade industrial, a agroindústria, *a priori*, tem maior potencial de arrecadação do IPI, um tributo federal, mas que retorna ao município em forma de FPM. Ademais, a agroindústria também eleva a arrecadação de ICMS.

A Resex Mapuá está situada em uma das vilas que compõem o município, recortado por ilhas e com quase metade da população ribeirinha. Assim, são imprescindíveis modelos de gestão de serviços públicos direcionados a tais distritos, considerando as demandas de suas populações, como o transporte fluvial, e a impreterível necessidade de investimentos no setor. Urge o apoio ao setor naval de pequeno porte, que já existe na região e utiliza, inclusive, a madeira nativa. Trazê-lo para a questão urbana e entendê-lo como um fluxo similar aos ônibus e carros nas cidades “tradicionais” seria de bom alvitre.

O governo estadual anunciou tímidos investimentos, mas o fomento à infraestrutura fluvial tem de ser interno. Melhorar as canoas, as rabetas, os barcos e as balsas passa por iniciativas locais, que já contariam com *expertise* regional e uma elite formada pela hidropolítica. Estes elementos já constituiriam um mercado em si, o qual, ao mesmo tempo que se adequaria à renda do território, proveria infraestrutura e viabilizaria investimentos com distribuição de renda. Em relação à tributação, o aumento do fluxo naval legalizado levaria à elevação de ISS.

O setor naval ligado à circulação é intensivo em mão de obra, e sua regularização e ordenamento pode ser o caminho para recuperação dos 2 mil empregos formais realocados com a decadência do setor madeireiro, além de que ele cumpre

o papel de circulação de pessoas e mercadorias de que as agroindústrias e as empresas de manejo, articuladas com a educação, necessitam. Portanto, é necessário organizá-lo e desenvolvê-lo, analogamente às linhas urbanas e interurbanas rodoviárias.

Em síntese, o poder público deve reformular seu olhar sobre as populações marajoaras, seus saberes e suas práticas, que são oriundas de longos processos de encontro entre diversas culturas. Dessa forma, com uma ampla pactuação, considerando-se efetivamente as demandas da população, bem como suas formas de existir, será possível elaborar políticas públicas que reflitam o que tais comunidades vislumbram para o futuro.

A história extrativista, apontada neste capítulo, deve estar subsidiada pelo conhecimento produzido pelos centros científicos regionais. Mas é preciso ir além: tal conhecimento deve implementar formas de inovação tecnológica que garantam a verticalização da produção, bem como a efetividade de investimentos públicos, para que se trilhe o caminho da autonomia, não só nas finanças públicas, mas nas decisões territoriais.

Por fim, para que tais processos de concretizem, é preciso que ações governamentais sejam autônomas e cooperativas, alinhando o município, o estado e a União, mas mantendo o protagonismo da população. Historicamente, ciclos econômicos se sucederam na região, relegando ao sujeito marajoara o lugar de mão de obra barata para a extração de matéria-prima e beneficiamento de produtos acabados em áreas exteriores ao Marajó. Esses ciclos se esgotaram e deixaram apenas o ônus socioambiental – um processo comum na região amazônica. É preciso que se estabeleçam tecnologias sociais garantidoras da cidadania plena, mecanismos de participação popular e fiscalização da aplicação de investimentos.

6 CONCLUSÕES

Este capítulo realizou um trajeto pelo histórico territorial e produtivo de Breves, a fim de propor alternativas que elevem a autonomia do governo municipal, tanto das receitas quanto das despesas públicas, sem descolamento dos fatores territoriais.

De uma região que passou pelos ciclos da borracha e da indústria madeireira sem avanço socioeconômico e, no último caso, sem aumento da arrecadação fiscal autônoma, Breves se tornou um município dependente das transferências intergovernamentais, principalmente do Fundeb, o que direcionou os seus gastos públicos para a educação. Apesar dos avanços nessa área, as demais, de grande demanda no território, continuam limitadas, face à baixa autonomia fiscal. Destacam-se, nesse sentido, o saneamento, a assistência social, a gestão ambiental e a segurança pública, setores entre os quais alguns são exercidos mais eficazmente em cooperação com os demais entes federativos.

Conclui-se que, para uma maior autonomia fiscal, ainda é necessário investir nos setores econômicos, considerando-se a estrutura tributária brasileira. Ou seja, a autonomia implica o desenvolvimento econômico local. Uma reorientação do vetor de atuação dos agentes políticos de extração de riqueza da acumulação de fora do lugar, para a produção de riqueza a partir do potencial local, com acumulação também local.

Mas em quê? Sugerem-se setores condizentes com o território, o que em Breves significa adequação ao transporte fluvial, preservação da mata nativa e uso intensivo de mão de obra. São eles:

- manejo florestal da madeira, de modo a se elevar a arrecadação de ICMS, que retorna em forma de cota-parte, desde que o produto não seja enviado ao exterior;
- agroindústria de beneficiamento de sementes e essências, que arrecada ICMS, também desde que não vinculada à exportação, possibilitando a arrecadação de IPI, o qual volta ao município na forma de FPM; e
- turismo de base comunitária, sendo também urgente o investimento em infraestrutura de transporte fluvial, ambos abrangidos pelo ISS, salientando-se que o último é intensivo em mão de obra e conecta as demais atividades.

Todas as atividades precisam estar interligadas com os resultados dos gastos do setor educacional, que já formou no município administradores, contadores e gestores ambientais, mas ainda falta formar engenheiros florestais, advogados, agrônomos e tecnólogos em madeira.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, J. R.; SOARES, J. M.; CASTRO, K. P. de. **Avaliação da estrutura e do desempenho do sistema tributário brasileiro**: livro branco da tributação brasileira. Brasília: BID, jan. 2013 (Texto para Discussão, n. 265).
- AMARAL, V. S.; RODRIGUES, J. C. Reservas extrativistas na Amazônia: conflitos e interesses no processo de “construção” da Resex Mapuá, Marajó, Pará. **International Scientific Journal**, v. 4, n. 13, 2018.
- ANDRADE, M. de. **Macunaíma**. São Paulo: Livraria Martins, 1994.
- CARVALHO JUNIOR, P. H. Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). In: FAGNANI, E. (Org.). **A reforma tributária necessária**: diagnóstico e premissas. 1. ed. Brasília; São Paulo: Anfp; Fenafisco, 2018. v. 5, p. 411-425.

EDWARDS, W. **A voyage up the river Amazon including a residence at Pará.** Londres: John Murray, 1861.

GOBETTI, S.; ORAIR, R. **Progressividade tributária: a agenda negligenciada.** Brasília: Ipea, abr. 2016. (Texto para Discussão, n. 2190).

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Observatório da Função Socioambiental do Patrimônio da União na Amazônia:** relatório de pesquisa. Rio de Janeiro: Ipea, 2015. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7511/1/RP_Observat%c3%b3rio_2015.pdf. Acesso em: 12 fev. 2020.

MAGALHÃES, A. P. F. **Metodologia aplicada ao turismo de base comunitária em reservas extrativistas:** valoração da atratividade turística da Resex – o exemplo de Mapuá, arquipélago do Marajó, Breves-PA. 2014. 124 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2014.

MAGNO, B. Projetos de terminais hidroviários no Marajó apostam na sustentabilidade. **Agência Pará**, 23 out. 2019. Disponível em: <https://agenciapara.com.br/noticia/15880/>. Acesso em: 10 fev. 2020.

SANTOS, M. O retorno do território. *In*: SANTOS, M.; SOUZA, M. A.; SILVEIRA, M. L. **Território:** globalização e fragmentação. São Paulo: Hucitec, 1994.

SARRAF-PACHECO, A. Encantarias afroindígenas na Amazônia marajoara: narrativas, práticas de cura e (in)tolerâncias religiosas. **Horizonte**, Belo Horizonte, v. 8, n. 17, p. 88-108, abr.-jun. 2010.

SMITH, H. **Brazil, the Amazons and the coasts.** Nova York: Charles Scribner's, 1879.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Ana Clara Escórcio Xavier

Everson da Silva Moura

Revisão

Alice Souza Lopes

Amanda Ramos Marques Honorio

Barbara de Castro

Brena Rolim Peixoto da Silva

Cayo César Freire Feliciano

Cláudio Passos de Oliveira

Clícia Silveira Rodrigues

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Jennyfer Alves de Carvalho (estagiária)

Katarinne Fabrizzi Maciel do Couto (estagiária)

Editoração

Anderson Silva Reis

Augusto Lopes dos Santos Borges

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniel Alves Tavares

Danielle de Oliveira Ayres

Leonardo Hideki Higa

Natália de Oliveira Ayres

Capa

Aline Cristine Torres da Silva Martins

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

Ipea – Brasília

Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C

Centro Empresarial Brasília 50, Torre B

CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF

Composto em adobe garamond pro 11/13,2 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Brasília-DF

Missão do Ipea

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

Os volumes que compõem a série Diálogos para uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano são frutos da parceria estabelecida entre o Ipea e o Ministério das Cidades, no âmbito de um termo de execução descentralizada firmado ainda em 2019. Os três volumes da série, que reúne 31 capítulos e mais de quarenta autores e autoras, trazem ao público as discussões e as contribuições produzidas ao longo do desenvolvimento do projeto de apoio à construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), abarcando o tema do desenvolvimento urbano numa perspectiva interescolar, intersetorial e atenta aos desafios da governança interfederativa e das soluções de financiamento. Os *Textos para Discussão* e as *Notas Técnicas*, bem como os registros dos onze Diálogos para uma PNDU, eventos realizados ao longo de 2021, são os principais insumos desta rica e diversa produção que pretende enriquecer e fomentar o debate sobre a PNDU. Objetiva-se contribuir, ao final, para que esta seja capaz de orientar o desenvolvimento urbano no país levando em conta a diversidade do território brasileiro e as necessidades de enfrentamento dos desafios contemporâneos que se somam aos problemas e às assimetrias socioespaciais estruturais que fazem parte da formação social e econômica do país.

ISBN 978-65-5635-069-1



9 786556 350691 >