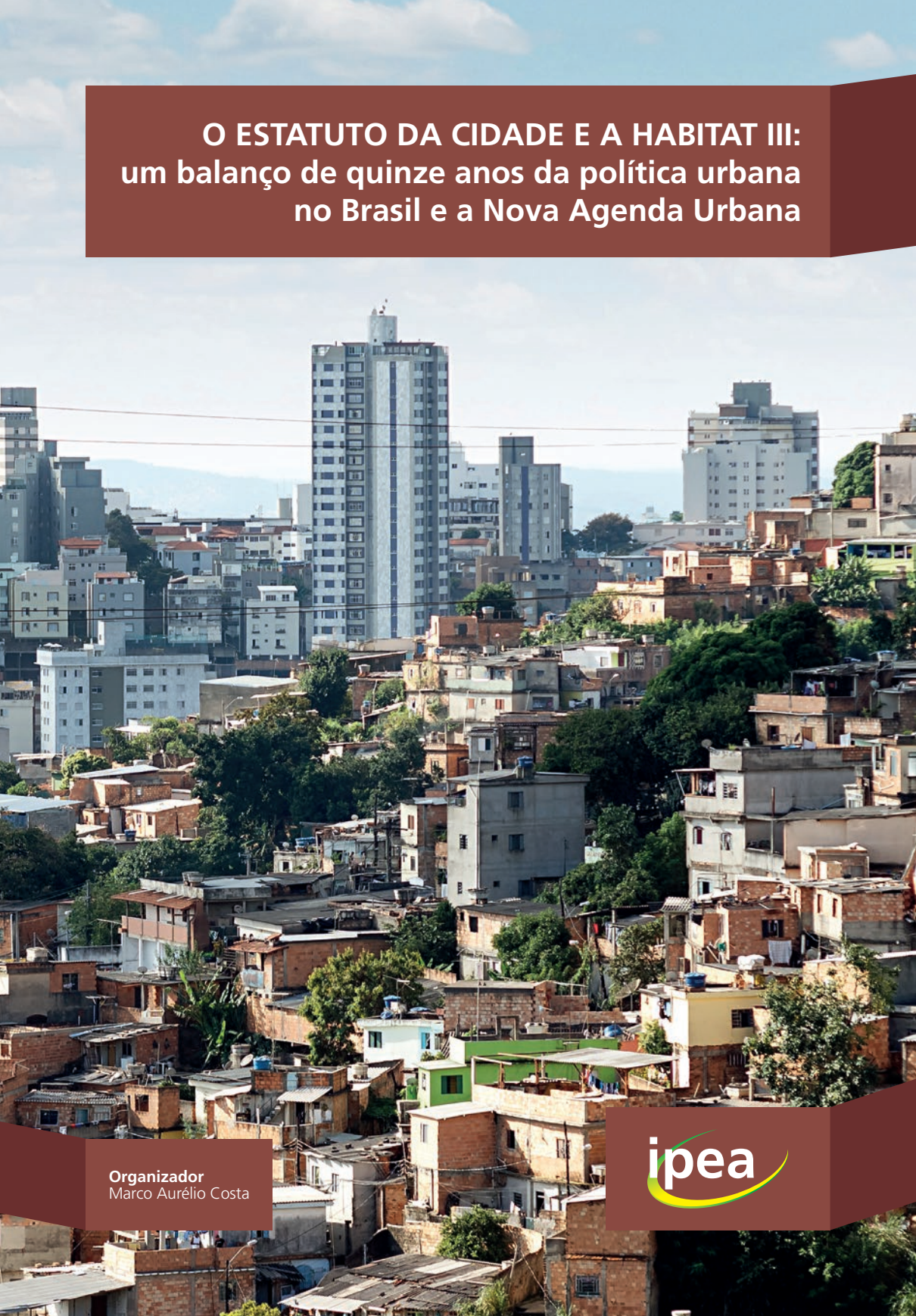
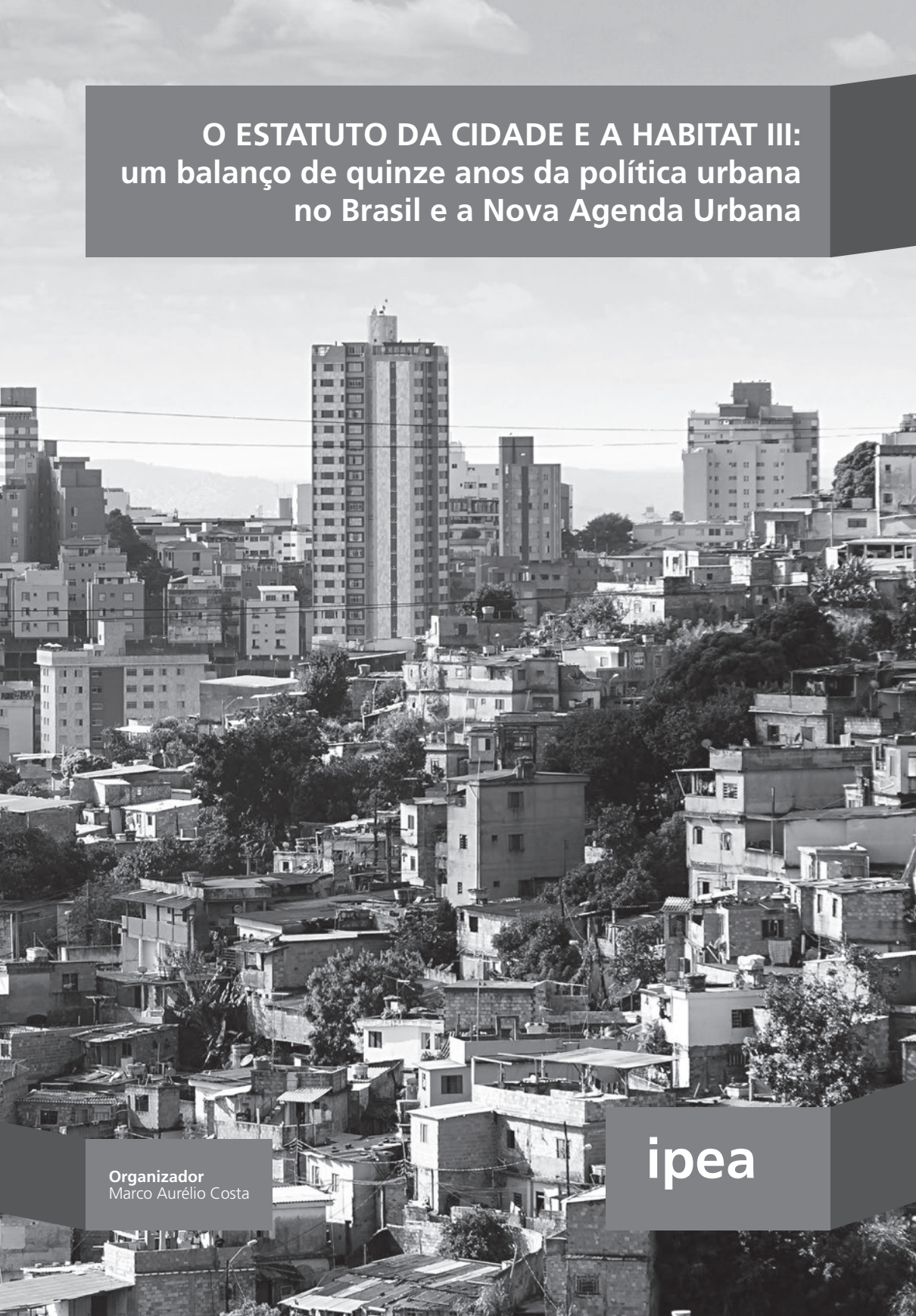
O ESTATUTO DA CIDADE E A HABITAT III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana



Organizador
Marco Aurélio Costa

ipea

O ESTATUTO DA CIDADE E A HABITAT III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana



Organizador
Marco Aurélio Costa

ipea

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
Ministro interino Dyogo Henrique de Oliveira

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

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

Presidente
Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Juliano Cardoso Eleutério

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
João Alberto De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
Claudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura
Fernanda De Negri

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
Lenita Maria Turchi

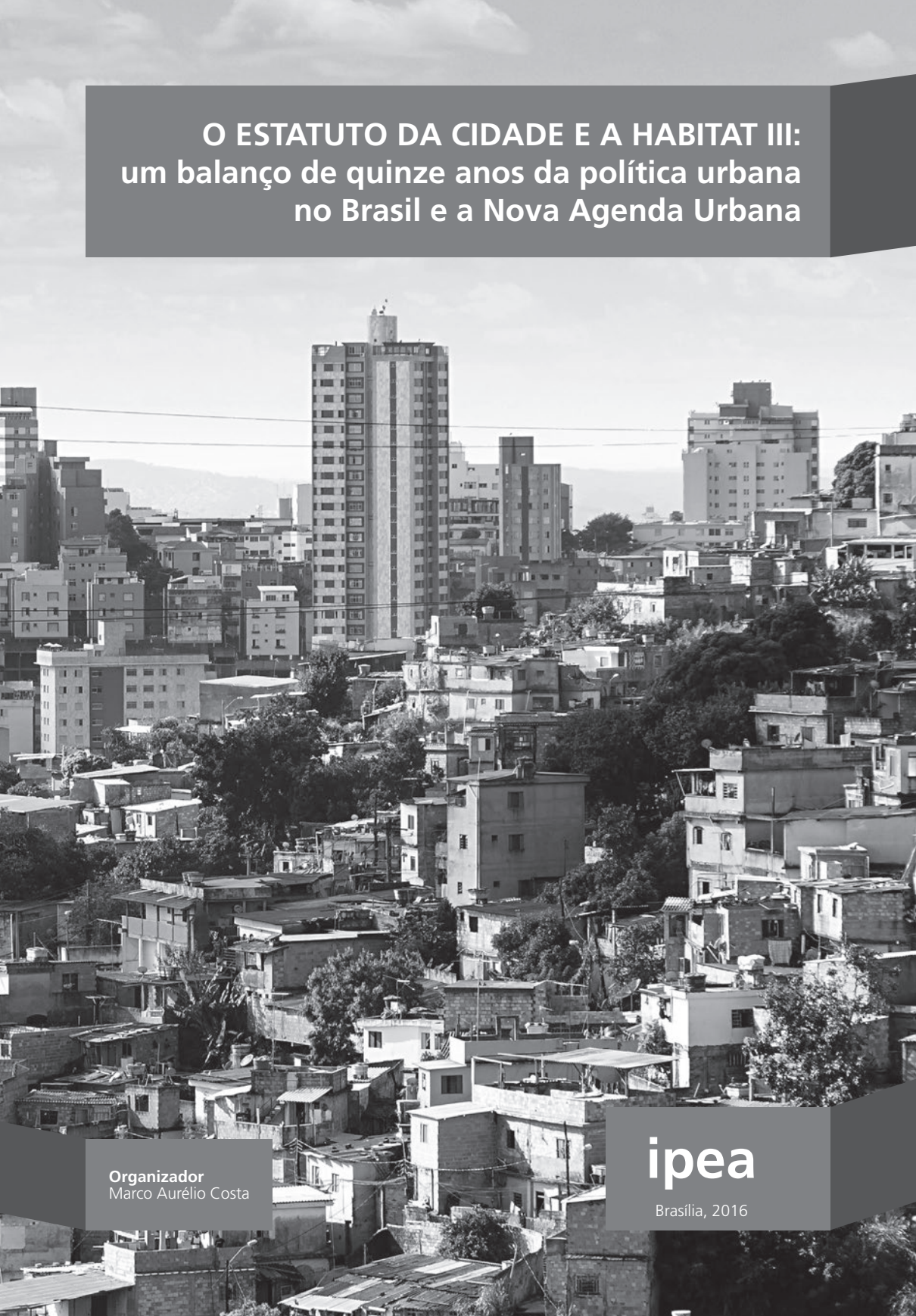
Diretora de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Alice Pessoa de Abreu

Chefe de Gabinete, Substituto
Márcio Simão

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação
Regina Alvarez

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

O ESTATUTO DA CIDADE E A HABITAT III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana



Organizador
Marco Aurélio Costa

ipea
Brasília, 2016

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2016

O Estatuto da Cidade e a Habitat III : um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana / organizador: Marco Aurélio Costa. – Brasília : Ipea, 2016.
361 p. : il., gráfs. color.

Inclui Bibliografia.
ISBN: 978-85-7811-286-8

1. Cidades. 2. Política Urbana. 3. Planejamento Urbano. 4. Economia Urbana. 5. Desenvolvimento Urbano. 6. Habitação. 7. Políticas Públicas. 8. Brasil. I. Costa, Marco Aurélio. II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 711.40981

Esta publicação faz parte das atividades conjuntas no âmbito do Programa Executivo CEPAL/Ipea.

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

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

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO..... 9

INTRODUÇÃO
A TRAJETÓRIA BRASILEIRA EM BUSCA DO DIREITO À CIDADE:
OS QUINZE ANOS DE ESTATUTO DA CIDADE E AS NOVAS
PERSPECTIVAS À LUZ DA NOVA AGENDA URBANA..... 11
Bárbara Oliveira Marguti
Marco Aurélio Costa
Ernesto Pereira Galindo

PARTE I: COESÃO SOCIAL E EQUIDADE – CIDADES HABITÁVEIS

CAPÍTULO 1
AS CIDADES DENTRO DA CIDADE: AS FORMAS TRADICIONAIS
DE OCUPAÇÃO DO ESPAÇO COMO DEMANDA DO URBANO POSSÍVEL 29
Antonio Texeira Lima Junior
Roberta Amanajás Monteiro
Fernanda Santa Roza Ayala Martins
Carolina Carret Hofs

CAPÍTULO 2
ASSISTÊNCIA SOCIAL E DIREITO À CIDADE 51
Ana Cleusa S. Mesquita
Enid Rocha A. da Silva
Luana Passos

CAPÍTULO 3
CIDADES SEGURAS..... 85
Flávia Carbonari
Renato Sérgio de Lima

PARTE II: GOVERNANÇA E LEGISLAÇÃO URBANA

CAPÍTULO 4
INSTITUCIONALIDADE E GOVERNANÇA NA TRAJETÓRIA RECENTE DA POLÍTICA URBANA BRASILEIRA: LEGISLAÇÃO E GOVERNANÇA URBANAS 109
Marco Aurélio Costa
Cesar Buno Favarão

CAPÍTULO 5
CIDADE E CIDADANIA: CONSIDERAÇÕES SOBRE A GESTÃO DEMOCRÁTICA NA POLÍTICA URBANA BRASILEIRA 131
Daniel Pitangueira de Avelino

PARTE III: PLANEJAMENTO TERRITORIAL EM DIFERENTES ESCALAS

CAPÍTULO 6
CONEXÃO URBANO-RURAL 161
Ernesto Pereira Galindo

CAPÍTULO 7
O IMPASSE METROPOLITANO NO BRASIL: ENTRE CENTRALIDADE E INCERTEZAS 181
Marco Aurélio Costa

PARTE IV: ECONOMIA URBANA E FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO

CAPÍTULO 8
A ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA DO IPTU E SEU IMPACTO NA EFETIVAÇÃO DO ESTATUTO DA CIDADE 207
Pedro Humberto Bruno de Carvalho Junior

CAPÍTULO 9
DILEMAS DO FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: UMA VISÃO GERAL 233
Rodrigo Octávio Orair

CAPÍTULO 10
HABITAT III: FINANÇAS MUNICIPAIS E ASPECTOS FEDERATIVOS – O LADO DA DESPESA 265
Constantino Cronemberger

PARTE V: MEIO AMBIENTE E ECOLOGIA URBANA

CAPÍTULO 11
CIDADES RESILIENTES E O AMBIENTE NATURAL: ECOLOGIA URBANA, ADAPTAÇÃO E GESTÃO DE RISCOS 283
Nilo Luiz Saccaro Junior
Osmar Coelho Filho

CAPÍTULO 12
MUDANÇAS CLIMÁTICAS E OS DESAFIOS BRASILEIROS PARA IMPLEMENTAÇÃO DA NOVA AGENDA URBANA 303
Letícia Klug
Jose A. Marengo
Gustavo Luedemann

PARTE VI: HABITAÇÃO E MOBILIDADE

CAPÍTULO 13
HABITAÇÃO E ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS NO BRASIL: TRAJETÓRIA E DESAFIOS PARA O ALCANCE DA JUSTIÇA ESPACIAL 325
Bárbara Oliveira Marguti
Thêmis Amorim Aragão

CAPÍTULO 14
MOBILIDADE URBANA: AVANÇOS, DESAFIOS E PERSPECTIVAS 345
Carlos Henrique Ribeiro de Carvalho

APRESENTAÇÃO

Cada vez mais vivemos em um mundo urbanizado e articulado em torno das cidades, com suas diferentes posições hierárquicas, redes e sub-redes. A maior parte da população mundial já se encontra em cidades e os setores mais dinâmicos da economia possuem fortes laços com o meio urbano, mesmo aqueles em que a produção dá-se no campo ou em alto-mar.

Nesse mundo cada vez mais urbano, os desafios da vida nas cidades complexificaram-se e diversos desafios para a promoção do desenvolvimento urbano sustentável permanecem: a segregação socioespacial; as deficiências na infraestrutura urbana; os processos de gentrificação; a deterioração da qualidade de vida; e o *deficit* ou a precariedade habitacional, sobretudo para a população mais vulnerável.

A cada vinte anos, a Organização das Nações Unidas (ONU) promove uma conferência voltada para debater os problemas de habitação e de desenvolvimento urbano e para firmar compromissos internacionais que favoreçam a existência e a produção de assentamentos humanos adequados e sustentáveis. Este ano, em Quito, ocorrerá a III Conferência sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III). Nesta conferência, ao mesmo tempo em que se faz o balanço das últimas duas décadas de urbanização no mundo, discute-se o que será firmado como a Nova Agenda Urbana.

O Ipea foi o responsável pela redação do *Relatório Brasileiro para a Habitat III*. A contribuição brasileira atesta os avanços observados no Brasil, sobretudo no que diz respeito aos indicadores socioeconômicos e à celebração de marcos regulatórios e institucionais. Contudo, o balanço brasileiro também chama atenção para os gargalos na infraestrutura urbana, os quais ganham contornos mais dramáticos em face do avanço da urbanização e da metropolização.

Nesta importante publicação, que lançamos como parte da contribuição do Ipea para a Habitat III, revisitamos os temas associados aos eixos temáticos que estruturam a conferência e buscamos, ao mesmo tempo, fazer um balanço de quinze anos de política urbana no país, considerando o marco de quinze anos de Estatuto da Cidade, em diálogo com o documento da Nova Agenda Urbana, olhando para o futuro e para os desafios que devem ser enfrentados, sobretudo no que diz respeito à disponibilização de infraestrutura social e urbana para toda a sociedade brasileira.

Nesse percurso, o Ipea agradece a parceria com a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) e com a Frente Nacional de Prefeitos (FNP) e espera que os debates gerados a partir das reflexões aqui inscritas favoreçam o desenho de políticas públicas, a busca de soluções de financiamento do desenvolvimento urbano e o efetivo desenvolvimento urbano sustentável, de forma convergente com a Nova Agenda Urbana, com a Agenda 2030 e, em especial, com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 11.

Ernesto Lozardo
Presidente do Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada (Ipea)

A TRAJETÓRIA BRASILEIRA EM BUSCA DO DIREITO À CIDADE: OS QUINZE ANOS DE ESTATUTO DA CIDADE E AS NOVAS PERSPECTIVAS À LUZ DA NOVA AGENDA URBANA

Bárbara Oliveira Marguti[1]
Marco Aurélio Costa[2]
Ernesto Pereira Galindo[3]

1 INTRODUÇÃO

Este texto busca traçar a trajetória da construção política do conceito do direito à cidade por meio de sua inserção em acordos e tratados internacionais e do resgate das disputas e conquistas que deram forma às atuais práticas de planejamento e gestão das cidades brasileiras. No contexto de candente debate mundial sobre o desenvolvimento urbano, às vésperas da Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (ONU-Habitat), é aqui apresentada a mobilização dos atores nacionais em sua preparação para a conferência, apontando as contribuições dos avanços brasileiros para a pauta dos documentos preparatórios pactuados entre países. O documento traz também reflexões sobre como a Nova Agenda Urbana, ainda em concertação, pode colaborar com a revisão e o ajuste nas formas como internamente tem-se executado a política urbana no Brasil.

2 O CONCEITO DO DIREITO À CIDADE E SUA INCLUSÃO EM DOCUMENTOS, ACORDOS E NAS LEGISLAÇÕES NACIONAL E INTERNACIONAL

As primeiras considerações acerca do direito à cidade remontam a Paris na segunda metade da década de 1960, quando Henri Lefebvre lançava sua reflexão sobre a desintegração da vida comunitária da cidade promovida pelo urbanismo positivista e sobre a exigência em se criar uma vida urbana alternativa dentro do contexto alienador da lógica racionalista do planejamento expresso, naquele momento,

1. Coordenadora de estudos em desenvolvimento urbano na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. *E-mail*: <barbara.marguti@yahoo.com.br>.
2. Técnico de planejamento e pesquisa e coordenador de estudos setoriais urbanos na Dirur do Ipea. *E-mail*: <marco.costa@ipea.gov.br>.
3. Técnico de planejamento e pesquisa na Dirur do Ipea. *E-mail*: <ernesto.galindo@ipea.gov.br>.

na destruição de locais tradicionais para a construção de novos bairros, vias e edifícios altos, mudando por completo o antigo cotidiano da cidade.

Lefebvre (2006) identifica três períodos daquilo que chama de *destruição prática e teórica (ideológica) da cidade*. O primeiro deles consiste na subtração da realidade urbana preexistente pelo processo de industrialização, em que "o social urbano é negado pelo econômico industrial" (*op. cit.*). Um segundo momento é aquele de generalização e ampliação da sociedade urbana em que a realidade urbana se reconhece como realidade socioeconômica. E, por fim, o reencontro ou a reinvenção da realidade urbana, sucedida por um "urbanismo sem reflexão", em que a "cidade renovada" traz consigo seus centros comerciais e a ideologia da felicidade do consumo (*op. cit.*). Tal modelo, na tentativa de solucionar problemas cotidianos (como moradia e transporte), a partir de uma lógica racionalista do planejamento urbano, acaba alijando e alienando as pessoas do processo de construção do próprio ambiente em que habitam, em um processo que seria a antítese do direito à cidade.

Nesse sentido, Harvey (2014, p. 15) coerentemente observa que "a ideia do direito à cidade não surge fundamentalmente de diferentes caprichos e modismos intelectuais", sobretudo quando olhamos para os movimentos insurgentes que se levantam em todas as cidades do mundo quando os processos desiguais de produção do espaço urbano afetam de maneira intolerável a vida das pessoas. Mais do que um arcabouço teórico, o direito à cidade é uma evidência empírica da confluência de forças em busca do resgate, ou da conquista, dos direitos fundamentais básicos que têm na cidade seu palco.

O debate sobre o direito à cidade está entremeado pelo entendimento da lógica da localização dos recursos no espaço urbano, sejam eles a moradia, as oportunidades de emprego, os serviços e os equipamentos urbanos (de educação, saúde, lazer, cultura, segurança), entre outros. Sua disponibilidade e sua posição na malha urbana definem os efeitos distributivos sobre a renda real[4] dos diferentes grupos sociais, que têm como fatores as externalidades – positivas ou negativas, que distribuem custos e benefícios pelo sistema urbano –, os diferenciais de acessibilidade – relacionados às distâncias entre os locais de moradia e os locais de produção e consumo –, e a capacidade das famílias de se adaptarem a mudanças na estrutura do uso do solo urbano. As diferentes capacidades dos distintos grupos em responder a essas mudanças e a posse dos recursos (financeiros, educacionais e políticos) disponíveis para tal definem as injustiças e as desigualdades socioespaciais.

4. A noção de renda real é definida genericamente por Harvey (1980, p. 56) como "o domínio sobre os recursos" e está baseada no seguinte conceito apresentado por Titmuss (1962 *apud* Harvey, 1980, p. 41): "nenhum conceito de renda pode ser realmente justo se restringe a definição ampla que abrange todas as receitas que aumentam o poder do indivíduo sobre o uso dos recursos escassos de uma sociedade; em outras palavras, seu acréscimo líquido de poder econômico entre dois momentos no tempo. Por essa razão, a renda é a soma algébrica (1) do valor de mercado dos direitos exercidos no consumo e (2) da troca no valor do suprimento de direitos de propriedade entre o começo e o fim do período em questão".

Para além dos esforços teóricos que buscam definir o conceito do direito à cidade, há um extenso arcabouço de documentos, entre cartas, acordos e tratados,[5] que sistematizam encontros e conferências em torno da problemática da vida nas cidades e, invariavelmente, pontuam e exploram, em maior ou menor medida, o conjunto de conceitos já existentes que, quando agrupados, originam a noção prática do direito à cidade.

Entre os documentos, merece destaque o resultante do Fórum Social Mundial Policêntrico, ocorrido de maneira descentralizada em diferentes cidades do mundo,[6] ensejando a elaboração de uma nova versão da *Carta Mundial pelo Direito à Cidade*, que tem como princípios o fortalecimento dos processos e esforços em curso, a articulação de iniciativas e a continuidade da importante tarefa de internacionalização do conceito e prática do direito à cidade. A *Carta Mundial* traz uma definição sobre o direito à cidade ao descrevê-lo como:

> (...) usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. (...) O Direito à Cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente, e inclui, portanto, todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais que já estão regulamentados nos tratados internacionais de direitos humanos (Instituto Pólis, 2006, parte I, Artigo I, item 2, p. 3).

Segundo esse documento, o direito à cidade[7] deve ser posto em prática por meio do ajuste das legislações municipais aos tratados internacionais, de maneira a efetivar os direitos civis e políticos que prevê e aplicá-los em todo o território das cidades e seu entorno rural: "espaço e lugar de exercício e cumprimento de direitos coletivos como forma de assegurar a distribuição e o desfrute equitativo, universal, justo, democrático e sustentável dos recursos, riquezas, serviços, bens e oportunidades que brindam as cidades" (Instituto Pólis, 2006).

Mais recentemente, a *Carta do Rio de Janeiro nos Bairros e no Mundo, em Luta pelo Direito à Cidade, pela Democracia e Justiça Urbanas*, resultante do Fórum Social Urbano – organizado no Rio de Janeiro, em 2010, para ocorrer paralelamente ao V Fórum Urbano Mundial, promovido pela ONU-Habitat –

---

5. Fazem parte desse arcabouço: a *Carta Europeia de Salvaguarda dos Direitos Humanos na Cidade* (Saint-Denis, 2000); a *Carta Mundial do Direito à Cidade*, escrita pelos movimentos sociais reunidos na primeira edição do Fórum Social Mundial de Porto Alegre, em 2001, contrapondo-se ao Fórum Econômico Mundial de Davos; a *Carta de Direitos e Responsabilidades de Montreal* (2006); a *Carta da Cidade do México pelo Direito à Cidade* (2010); a *Carta-Agenda Mundial dos Direitos Humanos na Cidade* – Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU, 2011); a *Carta de Viena* (2012); a *Carta dos Direitos Humanos de Gwangju*, Coreia do Sul (2012); e a *Carta por um Mundo de Cidades Inclusivas* – Comitê de CGLU sobre a Inclusão Social, Democracia Participativa e Direitos Humanos (2013).

6. Fórum Social das Américas, em Quito; Fórum Mundial Urbano, em Barcelona, ambos ocorridos em 2004; e o V Fórum Social Mundial, com o lema "outra cidade é possível", ocorrido em Porto Alegre, em 2005.

7. "Por seu caráter físico, a cidade é toda metrópole, urbe, vila ou povoado que esteja organizado institucionalmente como unidade local de governo de caráter municipal ou metropolitano. Inclui tanto o espaço urbano como o entorno rural ou semirrural que forma parte de seu território. Como espaço político, a cidade é o conjunto de instituições e atores que intervêm na sua gestão, como as autoridades governamentais, legislativas e judiciárias, as instâncias de participação social institucionalizadas, os movimentos e organizações sociais e a comunidade em geral" (Instituto Pólis, 2006, p. 3).

faz uma crítica direta aos documentos internacionais por não incorporarem análises concretas das causas da pobreza e da desigualdade e não combaterem os mecanismos reprodutores da concentração de renda e poder.

Elaborada por movimentos populares, organizações da sociedade civil, instituições públicas, acadêmicas e profissionais, a referida carta traz à tona a utopia anticapitalista do direito à cidade, pondo em questão não apenas o acesso aos serviços e equipamentos urbanos básicos, mas, sobretudo, o direito a participar da construção de uma cidade que se contraponha à lógica mercantil, que organiza o espaço de acordo com seus interesses, de maneira a otimizar a extração da mais-valia urbana às custas da degeneração da sociabilidade nos espaços públicos, ao criar, entre outras estruturas, ambientes privados, enclaves e muros em nome da proteção e da privacidade.

No âmbito do sistema legal internacional, o direito à cidade é claramente incorporado à Constituição do Equador de 2008, em seu Artigo 31, que preconiza que "as pessoas têm o direito ao desfrute pleno da cidade e de seus espaços públicos" e que "o exercício do direito à cidade se baseia na gestão democrática da cidade, na função social e ambiental de propriedade e da cidade e no exercício pleno da cidadania" (Equador, 2008, tradução dos autores).

No Brasil, a luta pela incorporação no sistema legal das temáticas que conformam o direito à cidade deu origem ao Estatuto da Cidade, em um claro exercício de grafar, no plano normativo, os mecanismos necessários para reverter a lógica de concepção do urbano brasileiro, até aquele momento.

3 A TRAJETÓRIA DO BRASIL EM BUSCA DO DIREITO À CIDADE: QUINZE ANOS DO ESTATUTO DA CIDADE

Para Lefebvre (2006), a vida urbana, a que chama apenas de "o urbano", não pode dispensar uma morfologia. Se não há essa base, a vida urbana é concebida apenas como possibilidade e é aí que reside a essência do direito à cidade e das concepções presentes no Estatuto da Cidade: a tarefa de conceber, no plano jurídico, teórico-ideológico, prático-sensível ou mesmo, se preferir, utópico (ou seja, do *topos* que ainda não se concretizou), as novas formas de relações e morfologias, indutoras ou resultantes, que permitirão estabelecer as novas práticas de se produzir as cidades (morfologia) e o urbano (relações construídas e reconstruídas), estes tomados em seu sentido lefebvriano.

Esse exercício coletivo, não sem disputas, de repensar as cidades brasileiras, surge como embrião, ainda na década de 1960,[8] e toma forma e força ao longo dos

8. Nos anos 1960, segmentos progressistas já se organizavam em torno da bandeira da reforma agrária, e a primeira proposta de reforma urbana, nas cidades, foi formulada em 1963, no congresso organizado pelo Instituto de Arquitetos do Brasil. O golpe militar inviabilizou as reformas e silenciou a militância. Esse movimento viria a se reorganizar apenas nas décadas de 1970 e 1980 (Saule Júnior e Uzzo, [s.d.]).

últimos anos em que a sociedade brasileira esteve sob o jugo da Ditadura Militar. As concepções de uma nova cidade idealizada foram sistematizadas na emenda popular da reforma urbana (Emenda Popular nº 63, de 1987), decorrente da ação dos movimentos populares, de organizações não governamentais, grupos religiosos, universidade, organizações políticas e associações profissionais, reunidos em torno da plataforma pela reforma urbana (Fórum Nacional de Reforma Urbana).

Representando uma grande conquista, a "cidade desejada" é apresentada e aceita no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte, culminando na inserção dos artigos 182 e 183 na Constituição Federal de 1988,[9] os quais dispõem sobre a política urbana trazendo "um princípio básico para a equidade urbana e a justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização: o princípio da função social da cidade e da propriedade" (Santos Junior e Montandon, 2011).

Os artigos careciam ainda de regulamentação, o que não impediu gestões locais – bastante motivadas pelo vácuo deixado pelo modelo ambíguo estabelecido pela Constituição Federal de 1988 ao ampliar as competências e atribuições municipais, mantendo uma superposição de atribuições entre os níveis de governo – de levarem a cabo algumas das várias possibilidades de construção de um novo urbano,[10] em um processo que Cardoso e Ribeiro (1999) denominaram como "descentralização por ausência". Essas experiências locais foram, em grande medida, precursoras de novas práticas e alimentaram muitas das diretrizes contidas no Estatuto da Cidade, consolidado e aprovado treze anos após a Constituição Federal de 1988.

O Estatuto da Cidade é, em si mesmo, a consolidação do processo que busca conferir o direito à cidade à população brasileira, não se restringindo à sua porção urbana, mas cobrindo, ainda que em distintas perspectivas, a população de cada um dos municípios brasileiros. É, como dito anteriormente, o resultado das lutas dos movimentos sociais urbanos organizados em torno da bandeira pela reforma urbana, sobretudo daqueles que se insurgem na defesa pela moradia adequada, esta entendida para além da casa em si, mas também como um direito humano universal e fundamental – reconhecido desde 1948 (a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos) –, trazendo em seu bojo uma série de outros direitos que se interconectam ao direito à cidade, como a segurança da posse, a disponibilidade de serviços de infraestrutura e equipamentos públicos, a habitabilidade e a localização adequada.

Instituído pela Lei Federal nº 10.257 de 2001 (Brasil, 2001), o Estatuto da Cidade representava, no momento de sua criação, a pactuação do que seria uma

9. Disponível em: <http://goo.gl/gcMC7I>.

10. São exemplos desses esforços os programas de urbanização de favelas e/ou regularização fundiária implementados no Rio de Janeiro, em Belo Horizonte, em Santos, em Diadema e em São Paulo, assim como a experiência de democracia afirmativa concretizada por meio das experiências do orçamento participativo, com início em Porto Alegre na década de 1990.

Nova Agenda Urbana brasileira dos anos 2000, ao trazer um conjunto de ferramentas (instrumentos) que deveriam ser implementados nas cidades,[11] por meio da elaboração e da implementação dos planos diretores, instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. Trata-se da reunião de leis previamente existentes acrescidas de novos conceitos e instrumentos, conferindo, desta forma, "unidade nacional ao trato das cidades".[12] Como apontado por Ferreira:

> as inovações do Estatuto da Cidade estão em regulamentar uma série de instrumentos de natureza jurídica e urbanística voltados a induzir as formas de uso e ocupação do solo; de possibilitar a regularização de posses urbanas de áreas ocupadas para fins de moradia – não tituladas da cidade – e de instituir formas de controle e participação direta do cidadão na elaboração dos planos diretores (Ferreira, 2009, p. 24).

O amplo arcabouço de ferramentas agrupadas no Estatuto da Cidade traz um conjunto de*: i)* instrumentos de *indução do desenvolvimento urbano*, como é o caso do parcelamento, da edificação ou da utilização compulsórios; do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo; da outorga onerosa do direito de construir; das operações urbanas consorciadas; do direito de preempção, entre outros; *ii)* instrumentos de *regularização fundiária* – tendo como bases legais para sua política o direito à moradia e às cidades sustentáveis – como as zonas especiais de interesse social (Zeis); o usucapião especial de imóvel urbano; e a concessão de uso especial para fins de moradia e de direito real de uso (CDRU).

Vários desses instrumentos são dotados de características híbridas, sendo necessários tanto para o planejamento urbano (regulatórios) quanto para atender a objetivos fiscais, arrecadatórios. São, portanto, instrumentos de ordenamento e controle do uso do solo capazes de influenciar o mercado de terras e de promover a arrecadação e a distribuição dos recursos no espaço urbano. Um exemplo em destaque é o IPTU progressivo no tempo, usado como instrumento de indução da ocupação de imóveis desocupados que ferem o cumprimento da função social da propriedade; é, além disso, um instrumento de justiça fiscal e, no seu limite, permite ao poder público compor um banco de terras e imóveis que poderá ser utilizado para fins de interesse social (Brasil, 2001).[13]

O estatuto abarca, ainda, um conjunto de: *iii)* instrumentos de *democratização da gestão urbana*, atendendo aos princípios constitucionais da democracia representativa e participativa, garantindo aos cidadãos a liberdade e a oportunidade de participação

11. O Artigo 41, do Estatuto da Cidade, define que o plano diretor é obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes; integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; integrantes de áreas de especial interesse turístico; inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; e incluídas no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos (Brasil, 2001).

12. Termo usado por Ermínia Maricato na apresentação do livro *O Estatuto da Cidade Comentado* (Carvalho e Rossbach, 2010).

13. Sobre a efetividade desses instrumentos, ver, neste livro, as contribuições de Pedro Humberto Bruno de Carvalho Junior (capítulo 8) e de Rodrigo Octávio Orair (capítulo 9), que analisam alguns desses instrumentos tributários.

no sistema político (*bottom-up*). Neste caso, destacam-se como instrumentos os órgãos colegiados de política urbana; as audiências e consultas públicas; as conferências sobre assuntos de interesse urbano; os conselhos (sistemas de gestão democrática da política urbana e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano), além da gestão orçamentária participativa e até mesmo a gestão participativa metropolitana.

A gestão democrática passa a ser garantida quando da efetivação do Conselho das Cidades (ConCidades),[14] amplo espaço de debate, de natureza consultiva e deliberativa, que tem como principais atribuições a definição de orientações sobre a política de desenvolvimento urbano como, por exemplo, a definição do conteúdo mínimo dos planos diretores e o detalhamento do processo participativo necessário para a sua elaboração.

Os desdobramentos possíveis, a partir da aplicação dos instrumentos contidos no Estatuto da Cidade, eram promissores e ensejaram, se não na prática, ao menos nos marcos legais, uma série de mudanças na maneira de planejar as cidades, como é o caso da grande mobilização, a partir de 2005, para elaboração dos planos diretores municipais, fomentada pelo Ministério das Cidades, no âmbito do ConCidades, por meio da campanha *Plano Diretor Participativo: cidade de todos*.

4 OS DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO ESTATUTO DA CIDADE

Um balanço realizado após dez anos de vigência do Estatuto da Cidade (Santos Junior e Montandon, 2011) aponta a ampla disseminação dos planos diretores, uma vez que cerca de 2 mil municípios contam com o documento elaborado. É também positiva a constatação de que neles houve a inclusão dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade,[15] sobretudo daquilo que trata sobre a gestão do uso do solo, do zoneamento, da habitação e do sistema viário, em comparação a outros temas que são tratados com menor frequência.

Contudo, a análise qualitativa realizada no mesmo estudo demonstra que essa incorporação das diretrizes nos planos diretores quase nunca veio acompanhada da real aplicação dos instrumentos. Para citar um exemplo prático, tomemos as Zeis, instrumentos de indução de ocupação do solo urbano, presentes em 81% dos planos diretores analisados: poucos foram os municípios que efetivamente definiram parâmetros urbanísticos e concretamente demarcaram as áreas de Zeis em

14. Compõem o ConCidades representantes de segmentos da sociedade civil (movimentos populares, entidades profissionais, academia, instituições de pesquisa e organizações não governamentais – ONGs) e dos poderes públicos federal, estadual e municipal.

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

seus territórios, evidenciando "o descolamento dos propósitos do plano com o território municipal e a fragilidade de estratégias de desenvolvimento urbano pretendidas nesses planos diretores" (Santos junior e Montandon, 2011, p. 36).

Outros exemplos da não efetivação do conteúdo dos planos poderiam ser citados para os demais instrumentos já mencionados, no entanto, evitando o risco de sermos exaustivos, cabe dar início à problematização das razões que dificultaram, ou mesmo impediram, a transformação dos dispostos nas leis em políticas, programas e ações concretos.

Quais são, de fato, os entraves que inviabilizaram, nesses quinze anos, a larga utilização dos instrumentos da lei de maneira a viabilizar a construção de cidades efetivamente mais igualitárias, diversas, justas e ambientalmente equilibradas?

Um primeiro e importante entrave diz respeito ao perfil não autoaplicável dos instrumentos inclusos nos planos diretores; na grande maioria dos casos, estes exigem detalhamentos e regulamentações posteriores à lei. Uma das razões que explicam a não elaboração de leis complementares para a efetiva operacionalização dos instrumentos é a descontinuidade das gestões municipais, levando à perda da força ou mesmo ao abandono de planos de médio e longo prazos. Como efeito disso, a efetividade dos instrumentos da política urbana mostra-se comprometida.

Soma-se a isso um cenário estrutural de insuficiente capacidade técnica e institucional nas secretarias de governo dos municípios, muitas vezes incapazes de levarem a cabo estudos e diagnósticos consistentes para compreender a demanda de sua população de maneira a orientar o planejamento. Por essa razão, muitos planos diretores acabam trazendo uma réplica do portfólio de instrumentos sugeridos pelo Estatuto da Cidade, sem aderência à realidade dos municípios. O descolamento do conteúdo dos planos diretores é, em grande medida, fruto da fragilidade da participação democrática e, mesmo nos municípios em que está presente, esta nem sempre tem a força e a mobilização necessárias para se contrapor aos interesses dos setores produtivos, que possuem a primazia sobre as decisões locacionais de seus empreendimentos e ações.

Outros gargalos são a falta de articulação entre os dispositivos do plano diretor e o planejamento orçamentário necessário à sua execução, além de sua restrição aos limites municipais. Grande parte dos municípios que tem como obrigatória a elaboração do plano diretor está inserida em regiões metropolitanas, em aglomerações urbanas ou são cidades médias inseridas em lógicas regionais dinâmicas. Ao encerrar as diretrizes nas fronteiras municipais, perde-se a contextualização de toda influência sofrida e exercida pelos municípios do entorno, tratando as grandes questões de maneira pontual e não sistêmica. Neste sentido, o recém-sancionado Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015)[16] traz avanços

16. Disponível em: <http://goo.gl/30NZtD>.

ao dispor sobre a necessidade de criação e/ou fortalecimento de espaços de concertação sobre o planejamento daquilo que é de interesse comum – por meio da criação das entidades metropolitanas, com representação de estados e municípios – e a obrigatoriedade da elaboração, no âmbito da entidade metropolitana, dos planos de desenvolvimento urbano integrado, aos quais os planos diretores municipais deverão adequar-se em até três anos após a sua aprovação.

Por fim, destaca-se que, apesar do elevado aporte de recursos direcionados aos grandes centros nos últimos anos, isso não necessariamente reverteu-se em benefícios para a população em sua vida cotidiana. Descolados dos próprios planos diretores e da realidade local, os investimentos em infraestrutura buscam atender, sobremaneira, aos interesses privados em cena, em um claro movimento que leva à conformação de um urbano que se faz na contramão da consolidação do direito à cidade.

5 A CONFERÊNCIA HABITAT III E O DIREITO À CIDADE COMO O "CORAÇÃO DA NOVA AGENDA URBANA"

No âmbito das conferências que acontecem a cada vinte anos, a Habitat III objetiva renovar os compromissos das nações sobre o desenvolvimento urbano sustentável e, para isso, são avaliados os avanços dos últimos vinte anos e vislumbrados os desafios para os próximos vinte, na esteira da consolidação de uma Nova Agenda Urbana global (Galindo e Monteiro, 2016).

Um dos mais recentes documentos de suporte (UN, 2016a) para as discussões que se darão na Habitat III – elaborado por especialistas selecionados pelos governos de todo o mundo – considera que a conferência promove uma oportunidade única, na tarefa de construção da New Urban Agenda (Nova Agenda Urbana) e de promoção e extensão do alcance dos direitos humanos por meio de sua efetivação nas cidades e nos assentamentos humanos. No documento, o direito à cidade é colocado como o "coração da Nova Agenda Urbana", o novo paradigma para a estruturação de uma nova maneira de pensar as cidades e a urbanização, por meio da realização das diretrizes contidas nos acordos internacionais de direitos humanos, dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e do comprometimento com a própria agenda Habitat.

Como colocado no *policy paper* (UN, 2016a), a implementação do direito à cidade exige uma aliança estratégica entre os principais atores urbanos e o envolvimento de todos os cidadãos – sobretudo as mulheres, os grupos marginalizados e a população pobre – no exercício de seu direito em ocupar e produzir cidades justas,

inclusivas e sustentáveis enquanto um "bem comum",[17] este entendido como um conjunto de componentes que estão na origem da conceituação do direito à cidade enquanto direito coletivo e difuso.

As discussões prévias à conferência, cujos resultados estão contemplados no referido *policy paper* (UN, 2016a), davam indícios de que a inserção das pautas do direito à cidade seria uma demanda quase exclusiva dos países da América Latina e que a consolidação do conceito não se sustentaria na criação de um "novo direito". De alguma maneira, o próprio relatório brasileiro (Ipea, 2016b) já previa que o tema ainda deveria ser acordado entre os países enquanto princípio orientador da Nova Agenda Urbana.

O documento mais recente lançado pela ONU (*Habitat III Zero Draft Outcome Document of the New Urban Agenda*), entretanto, optou pelo uso do termo "cidades para todos", que contemplaria "a sistematização compartilhada dos direitos existentes, procurando garantir que todos os habitantes, das gerações presentes e futuras, sejam capazes de habitar, usar e produzir cidades justas, inclusivas e sustentáveis, como um bem comum" (UN, 2016b, tradução dos autores). Ainda que traga em si boa parte dos princípios do direito à cidade, o mote "cidades para todos" tem a clara desvantagem de não reconhecer tais princípios como um *direito coletivo*.

6 A PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA NA HABITAT III

O Brasil tem tido uma participação essencial na discussão prévia da Habitat III, sendo esperado manter esta participação no próprio evento, antecipando-se a recomendações de participação via plataforma virtual, servindo de exemplo por seus avanços legais, institucionais e participativos, envolvendo especialistas nas contribuições aos documentos oficiais da ONU e apresentando, em tempo hábil, seu relatório nacional.

O relatório brasileiro (Ipea, 2016b), sob a relatoria do Ipea junto ao ConCidades, seguiu a estrutura indicada pela ONU, tentando, dentro dessa restrição, adaptar-se aos temas e às abordagens relacionados à realidade do país. Em função do contexto nacional, orientou a discussão sobre a metropolização e o direito à cidade. De fato, como tema fundamental, a concepção do direito à cidade no relatório permeou a apresentação dos avanços das políticas sociais, a criação de espaços de participação, por meio da criação do Ministério das Cidades e dos conselhos. Além disso, foram reforçados os recortes das políticas para grupos mais vulneráveis.

17. A cidade como um "bem comum" seria, segundo o *policy paper*, aquela que contém os seguintes componentes: cidade livre de discriminação, que garanta a inclusão cidadã, a ampla participação política, que cumpra com suas funções sociais (promovendo acesso a abrigo, bens, serviços e oportunidades), que conte com espaços públicos que promovam a interação social e a participação política, que promova a equidade de gênero e adote medidas de combate à discriminação em todas as suas formas, que conte com diversidade culturas, respeitando, protegendo e promovendo os distintos meios de vida (UN, 2016a).

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tal como adotado pelo direito brasileiro, o direito à cidade é colocado no mesmo patamar dos demais direitos coletivos e difusos, como o são os direitos ao meio ambiente, ao patrimônio histórico e cultural, da criança e do adolescente, entre outros (Saule Junior, 2005).

Ao se tomar os planos diretores como "Cartas Magnas" da promoção e da extensão dos elementos garantidores do direito à cidade aos cidadãos dos municípios brasileiros, que tomam a cidade como um bem comum, é possível constatar que há ainda um longo percurso a trilhar. A simples definição de direitos (difusos ou não) não garante a sua concretização.

Com todos os avanços ocorridos nos últimos vinte anos, ainda se convive com *deficit* habitacional, gentrificação, falta de cobertura de esgotamento sanitário, poluição e contaminação, bem como agravamento dos tempos de deslocamento, mesmo nos centros urbanos mais desenvolvidos do país. A exclusão social infelizmente persiste e um esforço deve ser feito não apenas para garantir a permanência dos espaços institucionais de participação, mas para torná-los efetivamente representativos da diversidade brasileira a fim de permitir que as políticas tratem também, e com o devido cuidado, dos grupos mais vulneráveis.

A despeito disso, tendo em vista as demais experiências internacionais, a experiência brasileira é ousada e inovadora ao reconhecer o direito à cidade na ordem jurídica brasileira, talhando-o como uma cesta de direitos fundamentais – ou seja, a união de todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais, já extensamente regulamentados nos tratados internacionais de direitos humanos – a que se deve ter acesso os habitantes das cidades e que, portanto, deve ser incorporada na efetivação da gestão e da governança urbanas e nas políticas públicas. Desta maneira, o próprio Estatuto da Cidade, bem como a Constituição do Equador, são fontes inspiradoras para a definição dos preceitos do direito à cidade.

Com o intuito de essa discussão permear as diversas instâncias da estrutura federativa e envolver os diversos atores do país, tentou-se garantir o caráter participativo da representação do ConCidades, dos eventos realizados pelos governos locais e sociedade civil e das ferramentas e agendas usadas diretamente para a construção do relatório brasileiro como garantia de aderência da Nova Agenda Urbana. Conforme explicitado por Galindo e Monteiro (2016), o relatório contou com a contribuição de atividades com o Grupo de Trabalho (GT) Habitat e com a sociedade de forma presencial e virtual, valendo-se da plataforma *on-line* <participa.br/habitat> (consulta pública, debate de indicadores e repositório de documentos) e participação presencial do GT e setores da sociedade no *Seminário Nacional Habitat III Participa BR*.

Diante do cenário de baixa efetivação dos instrumentos contidos no Estatuto da Cidade e transpostos para os planos diretores, as movimentações em torno da Habitat III trazem à tona a oportunidade de repensar e ajustar as práticas brasileiras à luz das discussões que emergem desse grande diálogo entre os países. Os desafios enfrentados para a implementação dos dispositivos contidos no Estatuto da Cidade acabam por retardar as possibilidades de acesso ao direito à cidade, deixando o caminho livre para que o crescimento urbano ocorra nos mesmos moldes de reprodução da exclusão e das injustiças sociais e econômicas.

Desde que o Estatuto da Cidade completou dez anos, em 2011, estudos e balanços de sua aplicabilidade e efetividade mostram que pouco daquela "cidade idealizada" de fato saiu do papel. Ao contrário, Rolnik (2015, p. 266) observa que, mesmo após quinze anos, "as marcas do modelo predatório e discriminatório de cidade continuam em plena vigência, constituindo o que hoje podemos chamar de crise urbana. Essa crise tem origem nas permanências e persistências de um modelo excludente, predatório e patrimonialista" (*op. cit.*).

De alguma maneira, as discussões preparatórias para a Habitat III podem lançar luz à revisão das práticas brasileiras. Assim, destacam-se aqui os apontamentos dessa pactuação internacional – insumo para as discussões durante o evento e que são o ponto de partida para a elaboração de uma declaração internacional resultante do encontro –, que dialogam com os principais entraves que dificultam a operacionalização da política urbana brasileira, tal como apresentado anteriormente.

O documento chamado *Habitat III Zero Draft Outcome Document of the New Urban Agenda* (UN, 2016b) apresenta um conjunto de ações orientadoras para a efetiva mudança de paradigma no planejamento, na construção, na governança e na gestão das cidades. A primeira destas ações seria a construção de uma renovada parceria entre governos nacional e locais na construção de um forte sistema de cidades e de um desenvolvimento territorial equilibrado alinhado com metas nacionais, observadas a autonomia municipal e a governança local. Uma segunda ação apontada no documento fala sobre a efetivação do planejamento e das gestões urbana e territorial de maneira integrada e estratégica, a fim de criar mecanismos capazes de responder à acelerada urbanização e aos desafios da sustentabilidade, promovendo cidades e assentamentos humanos compactos e conectados por meio do planejamento integrado e participativo.

Por fim, é apontada a necessidade de uma inovadora e efetiva estrutura de financiamento, que fortaleça os sistemas fiscais e de finanças locais contando com o envolvimento de uma rede de *stakeholders*. Para a efetivação deste último ponto nos municípios brasileiros, seria necessária uma adequação das políticas econômica, tributária, financeira, além da estruturação de um modelo de desenvolvimento que assegure que os ganhos financeiros provenientes de investimentos públicos sejam

utilizados na promoção e no fortalecimento de políticas e ações que fomentem a justiça social.

Como colocado por Saule Júnior (Ipea, 2016a), tanto a Nova Agenda Urbana quanto a própria agenda brasileira precisarão reconhecer que:

> os atuais padrões de desenvolvimento urbano, com base nas premissas de cidades competitivas para atração de negócios, de mercantilização da terra e a especulação resultante, não serão capazes de criar um modelo sustentável de inclusão social, de cidadania, de democracia, de diversidade cultural e de qualidade de vida em nossas cidades (Ipea, 2016a).

A lógica mercantil (e os agentes que a operam), ao edificar as cidades em busca dos lucros extraordinários, tem pouco ou nenhum compromisso com as relações previamente existentes nesses territórios. Além da chamada "destruição criadora", a prevalência do valor de troca em detrimento do valor de uso do solo urbano acaba por privilegiar o direito à propriedade à custa dos direitos fundamentais básicos.

No Brasil, as consequências desse modelo eclodiram em 2013, a partir das manifestações de descontentamento da população em relação às decisões políticas que cada vez menos a inclui, com efeitos diretos em seu cotidiano. Deste ponto em diante é crescente a conquista e a ocupação do espaço das ruas como campo de "fazer política", o que inclui a retomada dos espaços públicos para manifestações culturais, de lazer e novos usos. Nessa direção, algumas gestões locais vêm executando tarefas hercúleas, e não sem resistência, no sentido de proporcionar à população espaços mais acolhedores às diversas manifestações do viver, promovendo a convivência, a valorização da diversidade e tornando estes espaços mais vivos, a partir da interação entre as pessoas e destas com a cidade.

Nessa direção, a construção de cidades mais justas e democráticas não pode ignorar a necessidade de abertura e intensificação de espaços e canais de participação. Esse é o atalho para compreender, em profundidade, as necessidades das cidades e das pessoas, originando um diagnóstico verdadeiro que envolve o interesse do conjunto de atores que atua no espaço urbano.

Isso pressupõe a edificação de um modelo democrático de governança, que reverta a lógica dos interesses dominantes em benefício do conjunto da sociedade, e que permita que governos e sociedade decidam conjuntamente sobre as decisões que impactam a vida de todos. O próprio documento *Habitat III Zero Draft Outcome Document of the New Urban Agenda* (UN, 2016b) aponta nessa direção, ao afirmar que os governos locais possuem papel fundamental de fortalecer a interação entre todos os atores, oferecendo oportunidade de diálogo com atenção especial aos direitos, às necessidades e às potenciais contribuições provenientes de todos os segmentos da sociedade.

REFERÊNCIAS

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

CARDOSO, A. L.; RIBEIRO, L. C. Q. (Orgs.). **A municipalização das políticas habitacionais**: uma avaliação da experiência recente (1993-1996). Rio de Janeiro: UFRJ, 1999. (Relatório de Pesquisa Ippur/UFRJ).

CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. (Orgs.). **O Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo: Ministérios das Cidades, 2010.

EQUADOR. **Constituição do Equador de 2008**. Quito: Asamblea Constituyente, 2008. Disponível em: <http://goo.gl/WJJSzM>.

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

GALINDO, E. P.; MONTEIRO, R. A. Nova Agenda Urbana no Brasil à luz da Habitat III. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Brasília, n. 15, jul.-dez. 2016. No prelo.

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

_____. **Cidades rebeldes**: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

INSTITUTO PÓLIS. **Carta Mundial pelo Direito à Cidade**. São Paulo: Instituto Pólis, 2006. Disponível em: <http://goo.gl/wWAmSr>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Brasília, n. 13, jan.-jun. 2016a.

_____. **Relatório brasileiro para o Habitat III**. Brasília: ConCidades; Ipea, 2016b.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. 4. ed. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2006.

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

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

SAULE JÚNIOR, N. **O direito à cidade como paradigma da governança urbana democrática**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005. Disponível em: <http://goo.gl/InURCs>.

SAULE JÚNIOR, N.; UZZO, K. **A trajetória da reforma urbana no Brasil**. [s.l.]: [s.d.]. Disponível em: <http://goo.gl/XAVH1j>.

UN – UNITED NATIONS. **Habitat III Policy Paper 1 – Right to the city and cities for all**. New York: UN, 2016a. Disponível em: <https://goo.gl/ydBND3>.

_____. **Habitat III zero draft outcome document of the New Urban Agenda**. New York: UN, 2016b. Disponível em: <https://goo.gl/rIqIiA>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nºs 1/1992 a 68/2011, pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nºs 1 a 6/1994. 35. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012. (Edições Câmara). Disponível em: <http://goo.gl/Z9yBHZ>.

MARICATO, E. T. **Enfrentando desafios**: a política desenvolvida pela Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo 1989/1992. 1997. Tese (Livre-docência), Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

_____. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. *In*: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. A. **A cidade do pensamento único**. Petrópolis: Vozes, 2009.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Carta do Rio de Janeiro**: nos bairros e no mundo, em luta pelo direito à cidade, pela democracia e justiça urbanas. Rio de Janeiro: Ippur/UFRJ, 2010. Disponível em: <http://goo.gl/2f4FRi>.

RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JUNIOR, O. A. **O Fórum Urbano Mundial e o Fórum Social Urbano na perspectiva do direito à cidade**. Rio de Janeiro: Ippur/UFRJ, 2010. Disponível em: <http://goo.gl/x4f1yC>.

_____; _____. A. Desafios da questão urbana na perspectiva do direito à cidade. *In*: FERREIRA, R. F. C. F.; BIASSOTO, R. C. (Orgs.). **Caderno didático políticas públicas e direito à moradia digna**: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais e conselheiros municipais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

SAULE JÚNIOR, N. *et al.* (Orgs.). **Anais do V Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico – Manaus 2008**: o direito urbanístico nos 20 anos da Constituição Brasileira de 1988 – balanço e perspectivas. Porto Alegre: Magister Editora, 2009. Disponível em: <http://goo.gl/fbD7Pd>.

PARTE I:

COESÃO SOCIAL E EQUIDADE – CIDADES HABITÁVEIS

CAPÍTULO 1

AS CIDADES DENTRO DA CIDADE: AS FORMAS TRADICIONAIS DE OCUPAÇÃO DO ESPAÇO COMO DEMANDA DO URBANO POSSÍVEL

Antonio Texeira Lima Junior[1]
Roberta Amanajás Monteiro[2]
Fernanda Santa Roza Ayala Martins[3]
Carolina Carret Hofs[4]

"A cidade onde vivo e outras cidades, são essas tensões lúdicas e libidinosas
que consigo atinar quando não atiram em mim."

(Éle Semog – Lugar de viver)

1 INTRODUÇÃO

A fotografia das cidades brasileiras do século XXI é a fotografia da vida sitiada, interditada, comprimida na hipertrofia do tempo morto, que não se presta ao registro da memória afetiva (Bosi, 2003). Todos os dias, grande parte da população passa pela experiência de vida, trabalho e morte nas grandes cidades brasileiras. Cenas parecidas repetem-se em distintas metrópoles: ir e vir de pessoas que não se tocam e mal se veem; ruas desertificadas entre concretos verticais; passeios comprimidos pela vida em condomínio; complexos suntuosos de compras ao lado de igrejas faraônicas; ônibus superlotados espremidos por uma multidão de pequenos carros; guerra civil nas periferias transformadas em campo de guerra; grupos subalternizados revistados em operações policiais rotineiras; a compressão do tempo espremendo pessoas socializadas para dedicar a inteira existência da vida à exploração nas relações de trabalho.

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. *E-mail*: <antonio.junior@ipea.gov.br>.
2. Doutoranda em direito na Universidade de Brasília (UnB) e pesquisadora colaboradora do Projeto Habitat na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. *E-mail*: <roberta.monteiro@ipea.gov.br>.
3. Analista técnica de políticas sociais na Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir). *E-mail*: <fernanda.martins@seppir.gov.br>.
4. Assessora técnica na Seppir. *E-mail*: <carolina.hofs@seppir.gov.br>.

A violência que se espraia como norma da vida no mundo urbano é uma das manifestações dos princípios de hierarquização social que estruturam as relações de poder no tempo e no espaço. Parte significativa desta violência tem, no corpo e na vida de grupos vulnerabilizados e subalternizados, a desembocadura de um amplo sistema de controle e sujeição política. Suas raízes no Brasil estão calcinadas na longa história que interliga o processo de produção das cidades como desejo de ruptura com as ordens social, econômica e ideológica embutidas nas formas organizativas herdadas do período colonial (Sodré, 2002).[5] Os afastamentos físico, político e simbólico do elemento negro e o seu controle efetivo funcionaram de modo exemplar como o esteio de um projeto de nação em que as ideias de civilização e progresso tinham suas identidades política, social e cultural associadas à brancura. A concentração de negros nas cidades e o ciclo de rebeliões que nela teve lugar no início do século XIX despertaram nas elites o medo de uma solução haitianista como resposta ao escravismo e suas consequências. Este medo serviu, ao longo do tempo, como fermento social legitimador da produção de castigo, punição, estigmas e tecnologias de controle social, interligando subjetividade paranoica, sistema político-eleitoral, mercado de segurança, espaços exclusivos e arquiteturas (Batista, 2012; Souza, 2012). Todos esses elementos participam do processo de constituição daquilo que hoje identificamos como cidade, moldando a experiência urbana dos grupos passíveis de serem identificados com o indesejado, o abjeto e o perigoso. O afastamento do "elemento selvagem" converteu-se, desta forma, em princípio ordenador de toda a sociedade brasileira (Batista, 2003).

Ao longo do século XX, essa camada, já estigmatizada, experimentou, a cada ciclo de reformas urbanas, a deterioração das condições de vida, o confinamento e a gentrificação em cidades permanentemente marcadas pela concentração da propriedade da terra, da renda e do poder (Maricato, 2012). A ausência de alteração desse quadro permitiu que, no rápido processo de metropolização das cidades brasileiras, as desigualdades social e racial e a segregação territorial estivessem articuladas como elementos intrínsecos dos planos de desenvolvimento econômico.

Os dispositivos coloniais que integram a lógica urbana, ganham, contudo, novas formas e conteúdos. Se, em termos conceituais, a cidade é, segundo Harvey (2014), o resultado da concentração social e geográfica do excedente de produção e seu papel é similar aos gastos militares, é na guerra urbana contra os indesejáveis que o capitalismo realiza-se cotidianamente. A urbanização é, segundo o autor, uma necessidade para o capital, que, ao produzir excedentes para se reproduzir, necessita também da

5. No século XIX, a relação entre legislação escravista, usos do espaço urbano e conflitos sociais foi o ponto de confluência a partir do qual o poder público pretendeu disciplinar os negros, inclusive enquanto força de trabalho escravizada. Controlar e conter uma massa que afluía para as cidades e passava a representar um perigo constante à manutenção da ordem era o objetivo precípuo de políticas e programas de controle do lazer, do trabalho, da religiosidade, das fugas e rebeliões, das formas autônomas de organização e suas manifestações distintas no tempo e no espaço (Nascimento, 2014).

urbanização para absorvê-lo. Isto dá resultado, segundo Harvey, a cidades divididas, fragmentadas, gentrificadas, polarizadas e conflitivas, dividindo as pessoas pelo tipo de consumismo acessível. Essa clivagem ganha expressão em ações de grupos privilegiados e em formas espaciais que dão contorno às cidades contemporâneas. O princípio de separação e exclusividade, que está presente nas casas e nos apartamentos brasileiros pela presença das dependências de empregada e dos elevadores de serviço, ganham formas renovadas de expressão na expansão dos condomínios privados, sintoma e modo de vida de uma sociedade baseada, sobretudo, no princípio da segurança (Dunker, 2015).

Para continuar funcionando como *locus* de investimento do excedente de capital, as cidades precisam ser objeto de permanente reestruturação urbana – a destruição criativa embutida nas políticas de revitalização. Esse processo é particularmente drástico para a população marginalizada, reforçando a violência como traço constitutivo da vida em meio urbano, absolutamente necessária para que o novo mundo seja construído sob os escombros do velho, expulsando vastos segmentos da classe trabalhadora e das populações estigmatizadas. Isto coloca o deslocamento, a desapropriação, a especulação imobiliária, o valor da terra urbana e a expropriação como elementos permanentes da acumulação de capital realizada por meio do desenvolvimento urbano (Harvey, 2014).

O urbano constitui-se, portanto, como campo vivo de conflitos e disputas, em que os enfrentamentos e as contradições não deixam espaço para incursões teóricas afastadas de qualquer perspectiva dialética. A cidade, seguindo Lucio Kovarick (1993), é a forma petrificada da divisão social do trabalho, expressão dos processos de desterritorialização e reterritorialização, teia de relações sociais que coloca em permanente tensão expropriadores e expropriados. Lugar de tensões sociais, de encontros e desencontros, de relações sociais e econômicas complexas, de sociabilidades variadas, fluidas, mais ou menos permanentes, de acordo com o período histórico que se queira analisar.

Como território atravessado por conflitos e disputas, suas contradições expressam-se também sob a forma de sujeitos coletivos organizados que demandam institucionalidades e constroem clandestinidades. Assim, a deterioração das condições de vida foi acompanhada, ao mesmo tempo, pelo fortalecimento de inúmeras organizações debruçadas sobre a experiência de vida nas grandes cidades. Organizações que deixam de ser os meros efeitos colaterais de uma sociabilidade bárbara para assumir a dianteira de sua própria existência no debate sobre viver, morrer e trabalhar dentro delas. Esta existência, ainda que clandestina, confronta, pelo simples fato de existir, a tendência à homogeneização do espaço, transformando a cidade não só no palco, mas no objeto das lutas e reivindicações.

Ante o recrudescimento de processos expropriatórios na atualidade, quais são as condições para a reprodução de formas tradicionais de uso e ocupação do solo urbano?

De que forma esses grupos ajudam a construir a cidade fragmentada e clivada por conflitos? De que modo essas territorialidades sobrevivem e quais são suas demandas? Por fim, como organismos e instituições públicas conferem reconhecimento à sua existência física e simbólica?

Esse é o sentido precípuo deste capítulo: trazer para o centro do debate público as cidades construídas por grupos subalternizados em resposta à relação histórica de abjeção do qual foram objeto. Analisaremos, de forma emblemática, o caso das etnias ciganas e dos povos e das comunidades tradicionais de matriz africana, dois grupos populacionais com territorialidades distintas, mas submetidas, cada uma de sua forma, a processos múltiplos de rejeição social. Pretende-se apontar também as respostas políticas e institucionais que conferem algum nível de reconhecimento público às suas demandas, bem como os seus limites. O cotejo dessas experiências, ao fim e ao cabo, nos permitirá encarar as formas possíveis de vida cotidiana na cidade, capazes de permitir aos seus habitantes a fruição de um tempo carregado de significados afetivos e permeado por formas diversas de viver (Lefebvre, 2008).

2 TERRITORIALIDADES ÉTNICO-RACIAIS NA ERA DO ESPAÇO GLOBAL HOMOGÊNEO

A cidade é mais do que o registro negativo de um tempo e é preciso observá-la com rigor se quisermos escapar de descrições simplórias. No inusitado encontro entre Marco Polo e Kublai Khan construído pelos traços imaginários de Italo Calvino, o viajante veneziano descreve em metáforas e alegorias as geografias delicadas e escondidas das incontáveis cidades que compunham o Império Mongol. O registro do encontro imaginário desses dois personagens da história é o complemento de um poder sempre incompleto: o imperador supunha ter o domínio pleno de seu próprio império, à medida que o conhecesse. Marco Polo fora assim imbuído da missão de se transformar nos olhos, no tato e no olfato do imperador, a despeito da força e da posição que possuía. Para transmitir as suas observações da forma mais rica possível, Marco Polo aprendeu a língua tártara e tantos outros dialetos, fazendo de suas narrativas descritas em textos curtos a mais precisa e metafórica descrição que Kublai Khan poderia receber (Calvino, 1990).

Em diversas descrições, Marco Polo revela as cidades para além de suas geometrias, edificações, monumentos, números e características físicas. Cada cidade apresenta, entre ruas, canaletas e esquinas, a força própria da existência humana, a onipresença do inconfundível e magnífico que mora no cotidiano invisível. Cidades são representadas pela força poética do banal. A cidade não oficial, que mora no detalhe do solo, que não ganha reconhecimento nos nomes que lhe servem de referente no mundo. O *locus* da experiência que se desdobra no gesto, no olhar, no andar encontrado e encarnado nas relações sociais que fazem da cidade a possibilidade da festa, do imprevisível e diverso (Lefebvre, 2001). Pois a cidade foi e é, desde sempre, não só a morada das lutas e dos

conflitos em termos concretos: ela é também a expressão daquilo que insiste em não desaparecer ante a força do tempo e das transformações que a generalização da forma mercadoria lhe impõe. Ela é expressão sempre rugosa do tempo histórico, revelando, em suas múltiplas faces, as rupturas e a força do passado e suas continuidades metamorfoseadas no tempo presente (Santos, 2006).

Contudo, o desenvolvimento de uma sociedade organizada em bases capitalistas, governada à base de uma racionalidade democrática e igualitária, concretamente construída por instituições responsáveis pela mediação impessoal das relações e sob o monopólio da violência do Estado, supôs uma perspectiva civilizatória que dissolveria as condições de classe, etnia e raça como elementos determinantes das posições dos indivíduos e grupos sociais (Wacquant, 2008). A urbanização assumiria um importante papel nesse processo, desestruturando e desarticulando formas tradicionais de produção e ocupação do espaço, em face de um novo modo de vida agora organizado pela capacidade de consumo e pelas credenciais educacionais e seus efeitos sob uma estrutura ocupacional competitiva e meritocrática.

Com a dissolução de elementos como classe, etnia e raça, restaria uma sociedade homogênea e unificada em uma estrutura global de classes que conduziria os resquícios da velha sociedade ao desaparecimento completo. A dissolução do tradicional dar-se-ia em face de um indivíduo livre e empreendedor. Fora da circunscrição dos indivíduos livres restariam apenas agrupamentos atrasados, empobrecidos, resquícios de uma história com pouca capacidade de resistir à força do tempo. Como aponta, porém, Wacquant, desde os anos 1990, distúrbios sociais e explosões urbanas de revolta atravessados por conflitos étnico-raciais surgiram mesmo em países em que a força dos impulsos modernizantes teria realizado, de forma plena, sua obra homogeneizante (Wacquant, 2008).

A tradição acadêmica brasileira tendeu a desassociar o debate étnico-racial dos processos de segregação socioespacial e da produção do urbano. Assim, os impactos negativos do estigma, da discriminação e do racismo sobre as formas de apropriação do espaço urbano nunca foram devidamente tratados ou respondidos em termos políticos na profundidade que demandam (Campos, 2012). Pois, em última análise, o processo de metropolização e expansão do urbano produziu e reproduziu novos pobres permanentemente racializados (*op. cit.*).

Assim, ao contrário do que acreditavam distintos estudiosos de matrizes teóricas diversas, a cidade é ainda o palco do diverso. No recôndito dos becos sem saída vive outra cidade que resiste à força homogeneizadora dos acontecimentos. Cidade que se aloja no tempo histórico e que revela a presença ativa de sujeitos, grupos e territórios que não foram relatados nas formas oficiais de representação da cidade concreta. Os territórios que dão novos tons e cores à vida urbana e que possuem, em seu conteúdo, a força dinâmica de processos históricos atravessados

por contradições. Tratar dos aquilombamentos, dos terreiros afro-religiosos, de múltiplas territorialidades negras, ciganas e clandestinas inscritas em redes urbanas é tratar, pois, da cidade escondida dentro da cidade, das múltiplas formas de viver e habitar, em que a vida se estabelece em relação com o possível e o imaginário (Lefebvre, 2008).

Se a organização hierarquizada das relações sociais compreende múltiplas formas de dominação, exploração e conflito, nela também se expressam formas múltiplas de contestação que articulam religião, cultura, trabalho, corporeidade, gênero, classe e cidade (Santos, 2012). A experiência de desejo, repulsa, tolerância, espanto e abjeção que instituem fronteiras invisíveis no espaço social é também lida e apropriada por esses grupos, que aprendem, na prática, as possibilidades e os limites da vida vivida. As possibilidades foram historicamente amplificadas pela construção de espaços em que sua identidade é valorizada, instituindo relações de pertencimento, memória, ajuda mútua e poder individual e coletivo.

Esses territórios, porém, são impactados pelos novos processos socioespaciais em curso, pois, no século que se inicia, o urbanismo brasileiro afina-se com as tendências hegemônicas da globalização: as cidades têm sido modificadas para que elas mesmas sejam fonte de lucro, transformando o mercado no elemento mediador do planejamento e das intervenções urbanas. Cidades competitivas, capazes de atrair capitais e novos negócios, com ênfase em atividades turísticas e grandes eventos, passaram a representar um novo estágio de desenvolvimento urbano (Vainer, 2012). O mercado imobiliário cresceu a taxas expressivas nos últimos anos, verticalizando bairros e incorporando novos territórios aos circuitos de acumulação do capital.

Os efeitos sobre territórios ocupados por grupos estigmatizados são expressivos, pois são nas áreas degradadas, alvos da "destruição criativa" que integram as propostas de reforma urbana, que a cidade clandestina usualmente floresce. Assim, renovação urbana é o outro nome atribuído à segregação espacial, às remoções forçadas, à securitização da vida e ao alargamento dos dispositivos públicos de controle social.

Um novo urbanismo surgiu, porém, nos anos 1980, calcinado nos dispositivos constitucionais que preconizam a garantia de participação social na gestão da coisa pública e uma legislação urbanística capaz de enfrentar os desequilíbrios urbanos. O Estatuto da Cidade, instrumento que regulamenta dispositivos constitucionais concernentes à questão urbana, viria garantir a democratização da gestão, inibir o uso especulativo da propriedade urbana, promover a regularização fundiária de assentamentos irregulares, instituir política habitacional em terras públicas etc. Estes dispositivos, uma vez aplicados, permitiriam ao poder público romper com o modelo de segregação socioespacial que atravessou o processo de constituição das cidades no Brasil. Permitiria também atacar o modelo tradicional de urbanismo

calcinado em grandes obras viárias, que ainda permanece operando *pari passu* ao urbanismo de mercado.

Os sujeitos organizados sob o urbanismo de ruptura dos anos 1980 vêm disputando, em diferentes fóruns e campos de debate público, a necessidade de adotar uma Nova Agenda Urbana, capaz de pensar a cidade do futuro como resposta efetiva ao passado inscrito nas formas presentes de uma cidade excludente e exclusivista. E é nessa seara que a demanda dos grupos historicamente estigmatizados ganham espaço para se afirmar como território possível e demandante de proteção pública e usufruto de uma cidade de novo tipo.

2.1 Identidade, território e o direito à cidade: a problemática das etnias ciganas no Brasil

A luta por reconhecimento é um aspecto central nos processos de formação das identidades individuais e coletivas, o que não é diferente para com as etnias ciganas no Brasil.[6] Atualmente, no âmbito do diálogo com o Estado brasileiro, fazem-se representar três etnias: os Sinti, os Rom (ou Roma) e os Calons. Sua distinção dá-se sobre bases linguísticas, de práticas, de modos de vida e de origem. Enquanto os Rom possuem uma proximidade maior com o tronco linguístico *vlax romani*, os Calons possuem um distanciamento maior, dada sua trajetória histórica mais intensa na península ibérica. Desta forma, embora as línguas *romanês* – falada pelos Rom – e *chibi* – atribuída aos Calon – sejam próximas, apresentam diferenças relevantes. Já os Sinti, também chamados Manouch, falam a língua *sintó*. Para além disso, destaca-se a subdivisão dos Rom entre "grandes famílias" (*natsii*) ciganas e que, no Brasil, são identificadas como Kalderash, Matchuaia, Lovara, Hororrané e Rudari (Moonen, 2011). O contexto migratório em que estão inseridas as origens étnicas dessas famílias aponta para uma grande diversidade de processos marcada por perseguição institucionalizada datada de remotos períodos da história mundial. E é a partir dessas relações que esses sujeitos, genericamente designados ciganos, vêm constituindo-se. A construção das identidades ciganas no Brasil decorre de dinâmicas relacionais que remetem a diversas origens étnicas moldadas e constituídas conforme os contextos locais em que estão inseridas.

Apesar da imensa diversidade das etnias ciganas no Brasil, há variáveis constantes nas dinâmicas relacionais, sobretudo quanto ao preconceito, à discriminação e suas consequências materiais e simbólicas. As práticas sociais excludentes direcionadas a esses povos interferem diretamente no direito de existir conforme as suas tradições, sobretudo em face da negação do acesso a direitos básicos, como o direito à moradia, à educação, à saúde e à própria cidade. Bastante presente no

6. Cabe enfatizar que o termo "ciganos" deve ser entendido aqui como uma categoria analítica, pois implica uma denominação genérica para diferentes etnias que conformam o espectro de diversidades dessa parcela da população brasileira.

cotidiano das populações ciganas, os estereótipos negativos e as práticas discriminatórias vêm sendo denunciados nos mais diversos fóruns e espaços de participação e controle social.

O reconhecimento pelo Estado brasileiro desse segmento como sujeito de direitos diferenciados por sua condição de grupo étnico é bastante recente, mas já há significativos avanços legais e institucionais, além de medidas importantes para a proteção e a promoção de direitos e políticas públicas.[7] Na perspectiva do direito ao território, cabe ressaltar o Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, que cria a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, cujo escopo abrange os povos ciganos, inseridos na definição de territórios tradicionais. Territórios tradicionais são definidos pelo decreto como "espaços necessários à reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária" (Brasil, 2007). Essa noção é extremamente valiosa para a luta pelo reconhecimento dos diversos usos e práticas associadas às noções de territorialidade dos segmentos tradicionais,[8] permitindo que o Estado reelabore suas estratégias de intervenção, garantindo as condições de reprodução social e cultural destes segmentos. No que se refere aos instrumentos de planejamento de políticas públicas, ainda no bojo das medidas para promover a manutenção das territorialidades, cabe lembrar as iniciativas voltadas para os povos ciganos nos Programas Nacionais de Direitos Humanos (PNDHs) II e III. O PNDH III dispõe de importante recomendação aos municípios e ao Distrito Federal, instando-os a contemplarem, em seus planos diretores, áreas destinadas aos acampamentos ciganos e, além disso, a garantia de infraestrutura para essas localidades.[9] Apesar de alguns avanços normativos e institucionais que visam à garantia de direitos e à promoção de políticas públicas para esse segmento, verifica-se que a sua aplicação está bastante aquém das necessidades reais, dado que ainda não foram criadas condições para o cumprimento das medidas delineadas em torno da população cigana e que o Estado brasileiro

7. No que tange aos avanços consolidados ao longo dos últimos treze anos, no âmbito do governo federal, ressalta-se, primeiramente, a criação da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), em 2013. Inicialmente como órgão de assessoramento direto da Presidência da República (PR), essa medida representou um grande passo em direção à construção e à implementação de políticas públicas de reconhecimento e inclusão social das etnias ciganas, na perspectiva da superação do racismo e da discriminação étnica. Frisa-se ainda, que, mediante a invisibilidade das especificidades da população cigana no âmbito da formulação das políticas públicas pelo Estado brasileiro, outro importante avanço é a instituição, por meio de decreto presidencial de 25 de maio de 2006, do Dia Nacional do Cigano, a ser comemorado no dia 24 de maio.

8. Além disso, ainda no âmbito dessa política, frisa-se a criação da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT), por meio do decreto de 13 de julho de 2006, cuja composição admite representação de etnias ciganas.

9. O PNDH III, foi instituído por Decreto Presidencial nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009, e atualizado por Decreto nº 7.177, de 12 de maio de 2010. O referido programa incorporou resoluções da 11ª-Conferência Nacional de Direitos Humanos. Além disso, ainda no âmbito dos instrumentos de planejamento, salienta-se a recente publicação da Portaria nº 181, de 12 de abril de 2016, que institui o Grupo de Trabalho de Políticas para Povos Ciganos no âmbito do extinto Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos (MMIRDH). Coordenado pelo ministério citado, o grupo em apreço tem como finalidade a elaboração, o monitoramento e a avaliação do I Plano Nacional para Povos Ciganos e terá como uma de suas temáticas o acesso e a proteção dos territórios e o direito à moradia.

desconhece suas dinâmicas sociais. Além disso, a promoção do reconhecimento desses grupos e da igualdade de acesso a bens e serviços também está relacionada ao modo como o Estado intervém e opera políticas macro em nível local. Em outros termos, há de se questionar como a noção de equidade, que pressupõe um tratamento diferenciado em função de especificidades culturais e identitárias, reflete-se na prática de instituições, agentes e gestores públicos que não estão capacitados para trabalhar com a diferença e em padrões segregativos do ponto de vista sociourbanístico (Castro, 2010).

Algumas práticas restritivas e/ou violadoras de direitos são ilustrativas a esse respeito, tais como os recorrentes casos de violação do lar por agentes da segurança pública. Como a lógica dos acampamentos não é compreendida como domicílio, estes passam a atuar, inclusive de maneira violenta, dentro dos territórios ciganos sem apresentação de mandados.[10] Outro problema rotineiro enfrentado pelas famílias ciganas em processo de migração diz respeito à enorme dificuldade para estabelecer acampamento temporário nos municípios brasileiros. Além disso, falta de infraestrutura e de saneamento básico ainda é realidade para um grande quantitativo de acampamentos ciganos, seja em zonas rurais ou urbanas. A escassez de dados e indicadores produzidos pelo Estado brasileiro sobre as etnias ciganas tem grande efeito sobre as políticas públicas e suas ausências. Atualmente, de acordo com a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), realizada em 2014, existem 337 municípios com acampamentos ciganos no Brasil, sendo que, destes, apenas 73 declararam ter local destinado para esse fim e 196 declararam executar programas e ações específicos.

Outra importante fonte de informação é o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que permite identificar a condição das famílias ciganas em situação de pobreza e extrema pobreza. Atualmente, o montante total de famílias cadastradas e identificadas como ciganas no CadÚnico é de 4.243.[11] Constata-se, no entanto, que o montante populacional identificado no CadÚnico e o quantitativo de acampamentos verificados na pesquisa Munic/IBGE ainda estão longe de retratar a complexidade e a diversidade do universo dos povos ciganos no Brasil, seja no que tange aos aspectos socioeconômicos, seja no que diz respeito à distribuição espacial desses grupos. Ocorre que os instrumentos de coleta de informações demográficas, espaciais e sociais, oficiais ou não, contemplam estes grupos como qualquer aglomerado populacional, sendo necessário ao Estado recriar

10. A luta pela inviolabilidade da moradia ocupa papel de destaque na agenda de demandas dos povos ciganos no Brasil. Atualmente, está em análise na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 7.774/2014, que proíbe a invasão de tendas em acampamentos ciganos.

11. Dados fornecidos pelo CadÚnico. Mês de referência: outubro de 2015.

seus instrumentos de coleta à luz das especificidades das etnias ciganas no Brasil, considerando suas formas de ocupação dos espaços e de organização social.

Nesse sentido, cabe destacar alguns apontamentos e reflexões acerca dos processos de territorialização das etnias ciganas. Alexandra Castro, em artigo acerca da população cigana em Portugal, chama atenção para um problema comum ao caso brasileiro. Segunda a autora, os discursos acerca das condições de mobilidade desses povos tendem para uma adesão ao pressuposto acrítico de que a maioria das famílias optam por um modo de vida itinerante. Assim, como reflexo da ausência de compreensão sobre as formas como os próprios ciganos vivenciam a relação entre itinerância e fixação, são ignoradas suas dificuldades de acesso a habitação (Castro, 2010, p. 3). Esse pressuposto tende a refletir as assimetrias do campo social, em que as diferenças são exacerbadas e legitimadas e depois usadas como instrumentos de distinção e dominação. Assim, o processo de territorialização destes povos é utilizado como forma de reforçar e normalizar as diferenças sociais, dispensando-lhes os mecanismos institucionais de vigilância e controle que conduzem à mobilidade forçada. Em outros termos, a diferença aqui deve ser definida como a produção política do estranhamento pelo aparelho do Estado, tornando os povos ciganos a representação concreta do indesejado.

Dessa forma, deve-se reconhecer que as noções e as práticas de territorialidade das etnias ciganas no Brasil não são homogêneas e manifestam-se de diversas formas, as quais perpassam a relação entre a mobilidade e a fixação. Para os grupos cuja mobilidade é permanente, sobressaem à noção de territorialidade os acampamentos, os itinerários e os pontos de pernoite (Rezende, 2006). No entanto, também existem grupos de etnias ciganas assentados em centros urbanos e áreas rurais de maneira "permanente", o que não exclui seus processos de trânsito pelo território nacional. Essa realidade pode ser observada, por exemplo, em três casos emblemáticos, como os Calons de Sousa[12] na Paraíba; os Calons de São Gabriel, em Belo Horizonte;[13] e os Calons do Distrito Federal.[14] Os dois últimos casos resultaram na destinação de terras do estado e da União, respectivamente, para o usufruto dessas comunidades tradicionais, contribuindo para a redução das desigualdades sociais e territoriais e para a promoção da justiça social. No caso do Distrito Federal, o processo de cessão de terras, finalizado em 2015, contemplou duas áreas distintas destinadas ao governo do Distrito Federal, pela União, para o usufruto de dois grupos

12. Segundo o estudo de Robson Siqueira (2014), os Calons estão há quase trinta anos habitando o município de Sousa, na Paraíba, e atualmente centenas de famílias vivem no município de Jardim Sorrilândia em um território com dois ranchos (o rancho "de cima" e o rancho "de baixo") e um setor de moradia mista, chamado Várzea das Almas, em que coabitam ciganos e não ciganos.

13. Os casos dos grupos Calon de São Gabriel, em Belo Horizonte, e Calon do Distrito Federal chamam atenção devido aos processos de regularização fundiária que representaram importante avanço no reconhecimento destes grupos e na garantia do direito à moradia.

14. Outro exemplo de acampamento cigano fixo pode ser apreendido em estudos como o de Ademir Vaz (2010) sobre territorialidade cigana no município de Ipameri, em Goiás.

ciganos Calon. Atualmente, habitam nesses territórios mais de 150 famílias e em ambos os acampamentos sobressaem as relações de territorialidade imprimidas nos espaços concedidos pela União. Em visita às comunidades, observa-se que o território é de fato o espaço físico apropriado, lugar em que passaram a se organizar social, cultural e politicamente. A forma como as barracas estão dispostas e os espaços reservados para a roça e para o uso coletivo expressam as lógicas culturais e identitárias das comunidades presentes. Ali, o espaço é apropriado e ressignificado de forma a atender às necessidades prementes à manutenção da identidade Calon, tornando-se a base do trabalho, da residência e das trocas materiais.[15] Apesar das graves ausências de serviços e políticas públicas verificadas nos territórios citados, é importante enfatizar a dimensão das relações de territorialidade que as famílias imprimiram nos terrenos cedidos. Nesses espaços, constituem e fortalecem sua identidade, edificam suas formas de sobrevivência e seus modos de vida, organizando-se política e socialmente no território que lhes foi concedido. Assim, no usufruto dos recursos territoriais, materiais e simbólicos, as comunidades tradicionais traçam uma territorialidade própria.

Dessa forma, a busca pela efetivação dos direitos das etnias ciganas no Brasil deve ser observada a partir do reconhecimento de sua exclusão sistemática e pela necessidade de políticas públicas que considerem suas especificidades. Como observado, sobressai a enorme diversidade das formas de uso e da noção de território, sempre marcadas pela relação entre fixação e mobilidade.

2.2 Os povos e as comunidades tradicionais de matriz africana e o direito à cidade

Os territórios tradicionais de matriz africana constituem-se nas comunidades, em espaços urbanos e rurais, que cultivam e celebram valores da cosmovisão e das culturas africanas trazidas e mantidas no Brasil. Esses mesmos povos e comunidades são reconhecidos por algumas políticas públicas como povos e comunidades de terreiro, povo de santo, povo de axé, entre outros.

Em 2013, durante a III Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Conapir), foi apresentada, pela sociedade civil, uma série de conceitos e categorias que deveriam ser incorporados pelo Estado brasileiro no processo de construção do I Plano de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana. *Povos tradicionais de matriz africana* são definidos no documento (Brasil, 2013) como o "conjunto dos povos africanos para cá transladados, e às suas diversas variações e denominações originárias dos processos históricos diferenciados em cada parte do país, na relação com o meio ambiente

15. É importante destacar que, em diálogo com representantes de ambos os territórios, nota-se que a fixação é uma aspiração, ao passo que a vida nômade é fruto da violência característica do preconceito e da discriminação social. Demonstram, portanto, desejo de desenvolver nos territórios atividades geradoras de renda e fortalecedoras de sua identidade, além de garantir educação às crianças e aos jovens.

e com os povos locais" (*op. cit.*). Por sua vez, comunidades tradicionais de matriz africana são definidas como:

> territórios ou casas tradicionais constituídos pelos africanos e sua descendência no Brasil, no processo de insurgência e resistência ao escravismo e ao racismo, a partir da cosmovisão e ancestralidade africanas, e da relação desta com as populações locais e com o meio ambiente (Brasil, 2013).

Essas comunidades definem-se, portanto, para além do elemento religioso, representando uma espécie de contínuo civilizatório africano, baseado em vivência comunitária e na constituição de uma extensa rede de solidariedade e acolhimento.

As comunidades tradicionais de matriz africana constituem sistemas de aliança, que são fulcrais na construção e na manutenção de um território, na medida em que, entre seus membros, são restituídos os laços de sangue de maneira a ligar a todas e todos horizontalmente, estabelecendo um parentesco comunitário, recriando laços à semelhança das linhagens e de formas da família estendida africana (Santos, 1976). Historicamente, é a relação com a ancestralidade por meio das práticas rituais que permitiu o reagrupamento dos africanos e seus descendentes, sendo um "fator de coesão" que deu lugar à formação de grupos e associações cujos sistemas de crenças – resultado de heranças étnicas e acomodações sociohistóricas – veiculam maneiras particulares de interrelacionamentos, normas, ações e valores que convertem os agrupamentos em verdadeiras comunidades com características peculiares.

Historicamente, esses territórios tradicionais mostraram-se lugares essenciais de resistência e resiliência de práticas da cultura negra trazida de diferentes lugares da África para o Brasil. Sodré (1988) indica que os terreiros ou as roças, como também são conhecidos os territórios tradicionais, são uns dos principais espaços de sociabilidade na história do negro no Brasil e que nasceram em ambientes de grandes dimensões, com ampla área verde e afastados do centro das cidades, sendo incorporados aos espaços urbanos na medida em que se expandiam os limites dos municípios. Constituem, portanto, a memória viva da resistência negra no Brasil, de valor simbólico intangível.

Como lugar de memória de um povo, esses territórios não são passíveis de serem inscritos no plano jurídico-formal na dicotomia público/privado. A sua posse, embora esteja comumente reconhecida em nome de um sujeito individual, é, de fato, uma propriedade social fundamentada na manutenção de bens coletivos que não são tutelados pelo Estado e que também se encontram fora do âmbito do mercado. Os conceitos de público e privado usualmente empreendidos não correspondem, pois, às necessidades dos povos e das comunidades tradicionais e tampouco às suas realidades cotidianas, como nos ensina Aníbal Quijano (1988).

Esses territórios são, portanto, lugares sagrados que guardam os elementos cotidianos e rituais da ligação dos indivíduos com sua ancestralidade, fundamental para entendermos a maneira como estes organizam-se espacialmente (Parés, 2007). Territórios identificados como sagrados por um grupo determinado dotam esses mesmos espaços de sentimentos e significados (Deloria Junior, 1994), baseado em valores de afiliação e vinculação social, afetiva, material, simbólica e ritual, que marcam a sua pertença identitária.

Pode-se traduzir, em outros termos, a relação particular dos povos tradicionais com seu respectivo território por intermédio da categoria "cosmografia". Tal como Little (2002) define, entende-se cosmografia como:

> os saberes ambientais, ideologias e identidades – coletivamente criados e historicamente situados – que um grupo social utiliza para estabelecer e manter seu território. A cosmografia de um grupo inclui seu regime de propriedade, os vínculos afetivos que mantém com seu território específico, a história da sua ocupação guardada na memória coletiva, o uso social que dá ao território e as formas de defesa dele (Little, 2002, p. 4).

A ocupação do espaço compreende uma ocupação ritual e uma para moradia (Rêgo, 2006), que são de fundamental importância para a manutenção da tradição, da cultura, dos laços entre os indivíduos, da memória e da garantia de uma vida coletiva. Esse modelo espacial, embora delineado por duas áreas distintas, as relacionam. As instalações físicas precisam comportar os filhos de santo e os visitantes eventuais. A área verde é destinada ao cultivo de ervas e plantas que integram a ritualística fundadora, constituindo também um importante saber medicinal (Pires, 2012). A parte reservada à área verde, porém, em virtude da pressão fundiária nas grandes cidades, está, em muitos casos, fora das fronteiras da casa ou do que Elbein dos Santos denomina de "espaço urbano" (Brasil, 1999).

A diminuição do espaço físico ocupado por essas comunidades vem acarretando problemas inúmeros, como a ocorrência de superpopulação relativa e a necessidade de alterar os ritos que integram a tradição familiar/comunitária (Pires, 2012). Ressalte-se que a relação de interdependência dos povos tradicionais de matriz africana com o meio ambiente natural não é meramente funcional, pois é esta relação que constitui a base de sua identidade, concentrada na máxima "*Kwosi ewé, Kwosi òrisá*" (sem folha não há orixá). Com a diminuição do espaço ocupado nos terreiros, a escassez de ambientes naturais (matas, rios, cachoeiras e lagoas) e a imprescindibilidade da área verde para a prática ritual, os parques de preservação têm sido muito utilizados pelos seus praticantes. Porém, em inúmeras cidades, o acesso a estes parques, já considerados sítios sagrados pelo seu uso ritual, tem sido proibido pela aplicação de uma política ambiental ortodoxa, algo que pode ser bem definido como racismo ambiental.

Em uma leitura do processo de desterritorialização e desapropriação dessas casas e territórios, Rêgo (2006) o mostra como consequência das políticas de "modernização" que implicaram, em regra, a submissão dessas comunidades a uma violência sistemática. Com efeito, o urbanismo que se desenvolveu no Brasil tem como uma de suas principais características a associação da modernização e do desenvolvimento urbano à realização de uma autêntica limpeza étnico-racial (Santos, 2012). Em outros termos, pretendeu-se europeizar as cidades e desafricanizar as formas de ocupação do espaço, garantindo-se, assim, a constituição de uma urbe branca, signo politicamente associado à ideia de civilidade. A permanência destes territórios, a despeito da modernização excludente do espaço urbano, deu-se à base do convívio com práticas sociais e estatais repressivas. A exposição destas comunidades à sucessivas violações do patrimônio material e imaterial ameaçam não só os espaços físicos, mas suas práticas culturais e artísticas tradicionais.

Podemos sistematizar os desafios do Estado ante a elaboração de políticas para os povos tradicionais de matriz africana como de duas ordens. Uma, da garantia do acesso institucionalizado aos territórios tradicionais e seus recursos, e outra, da promoção de políticas de inclusão e acesso diferenciado aos bens e serviços públicos de caráter universal. Para tanto, há que se garantir espaços mais democráticos para a gestão partilhada e de fato inclusiva destes territórios nas cidades, andando a par e passo com o conhecimento e a sabedoria tradicional (Brasil, 2010).

3 A NOVA AGENDA URBANA E AS DEMANDAS POR UMA NOVA CIDADE

Desde os anos 1980, tal como já apresentado neste capítulo, vêm se acirrando as disputas em torno do urbanismo e dos projetos de cidade impostas por um modelo desenvolvimentista e de mercado que coloca em pauta, entre outras questões, a garantia do cumprimento dos direitos. Um dos momentos importantes da construção dessa agenda vem sendo impulsionado pelas Conferências das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Sustentável (Habitat) que, em outubro de 2016, chega na sua terceira edição. A Habitat III traz como objetivo renovar os compromissos políticos, consolidando uma Nova Agenda Urbana e avaliar as cidades nos últimos vinte anos.

O processo de construção da Nova Agenda Urbana pode ser dividido em três momentos. O primeiro momento são os relatórios nacionais, em que os Estados-membros da Organização das Nações Unidas (ONU) foram instados a encaminhar sobre seis temas: *i)* questões demográficas urbanas; *ii)* planejamento urbano e territorial; *iii)* meio ambiente e urbanização; *iv)* governança urbana e legislação; *v)* economia urbana; e *vi)* habitação e serviços básicos.

O Brasil encaminhou o relatório nacional à ONU, em que apresenta a cidade como o território fundamental para pensarmos o desenvolvimento humano, sob a

perspectiva do debate do direito à cidade. Ao fazer um diagnóstico das cidades brasileiras, o relatório reconhece que houve um desenvolvimento do quadro normativo dos direitos e de consolidação das instituições no Brasil desde a Habitat II. Entretanto, aponta que o país não conseguiu superar antigos desafios, como a universalização de acesso a equipamentos, bens e serviços urbanos, especialmente para as populações vulneráveis.

O relatório ainda demonstra o crescimento acelerado das cidades, com altas taxas de urbanização, chegando a 84% no ano de 2010. Embora não seja um fato novo no Brasil, o documento ressalta a importância de observarmos a transformação dos seus componentes e, neste sentido, aponta os seus impactos para determinados grupos, como mulheres, idosos, jovens, negros e outros (Ipea, 2016).

Um segundo momento de construção da Nova Agenda Urbana são os encontros temáticos ou regionais, dos quais participam Estados-membros e outros agentes interessados (UFBA, 2016).

O terceiro momento de construção da Nova Agenda Urbana, por fim, ocorreu com a elaboração de dez documentos técnicos, os *policys units*, feitos por especialistas que analisam áreas específicas de temas urbanos e visam construir recomendações de política independente sobre o desenvolvimento urbano.

O direito à cidade foi abordado no *policy unit* 1. De acordo com o documento, as cidades devem ser livres de todas as formas de discriminação, garantindo-se inclusão cidadã, a participação política, os espaços públicos, o respeito à igualdade de gênero, a diversidade cultural, o meio ambiente saudável e a economia inclusiva. O *policy unit* 1 questiona o modelo urbano mundialmente adotado, recomendando a busca por "cidades para as pessoas e não para o lucro". Para tal, indica a necessidade de atenção especial aos grupos marginalizados e das pessoas que vivem em condições de vulnerabilidade, tais como os trabalhadores urbanos informais, os grupos étnicos, as pessoas com deficiência, os jovens, as mulheres, além de outros grupos tradicionalmente excluídos e/ou invisibilizados enquanto demandantes de políticas urbanas (UN, 2016a).

Embora o processo preparatório para a Habitat III aborde o direito à cidade, o resultado da construção do seu primeiro esboço, o *Zero Draft Outcome Document of The New Urban Agenda*, trata o direito à cidade como sinônimo de "cidade para todos" (UN, 2016b). Em resposta, a sociedade civil brasileira manifestou-se no documento *Carta da Sociedade Civil Brasileira sobre a Nova Agenda Urbana*, criticando a equivalência entre os conceitos e afirmou que "cidade para todos" é um conceito que se relaciona prioritariamente com a dimensão da igualdade e da não discriminação nas cidades, enquanto o conceito de direito à cidade é muito mais amplo que articula as diversas dimensões das cidades e da vida urbana (Organizações da Sociedade Civil Brasileira, 2016).

A *Carta da Sociedade Civil Brasileira sobre a Nova Agenda Urbana* ressalta a invisibilidade das desigualdades e das exclusões vivenciadas nas cidades, afirmando que o *Zero Draft Outcome Document of The New Urban Agenda* centra-se na "pobreza urbana e no tratamento dos cidadãos vulneráveis apenas através do componente renda, deixando de avançar do ponto de vista das desigualdades socioterritoriais" (Organizações da Sociedade Civil Brasileira, 2016).

O *Zero Draft Outcome Document of The New Urban Agenda* apresenta uma concepção de direito à cidade fundamentada na concepção de igualdade por meio de um modelo de uso e ocupação do território e de "pessoa urbana" que expressa uma noção de indivíduo em que outras culturas e formas de se organizar não encontram canais públicos de reconhecimento. Os documentos, embora indiquem a vulnerabilidade a que estão submetidos determinados grupos no espaço urbano, mantêm o debate em torno de um projeto de cidade em que modalidades diversas de uso e ocupação do território não existem.

O debate sobre grupos vulneráveis aparece desde a Habitat I (Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos), remontando à própria finalidade da ONU. A Habitat I ocorreu em 1976 na cidade de Vancouver, quando o mundo vivenciava pela primeira vez um crescimento exponencial da urbanização. Àquela época, as projeções que apontavam o crescimento exponencial da população urbana nas décadas seguintes indicavam inúmeros desafios, tais como a expansão dos assentamentos irregulares e da pobreza; incremento da população em situação de desabrigo; insuficiência dos serviços públicos e infraestrutura urbana; falta de equipamentos de saúde e educação capazes de atender à demanda; problemas de mobilidade urbana; poluição e degradação do meio ambiente, entre outros. Esses motivos eram suficientes para sustentar a necessidade de conduzir a questão urbana como pauta em conferências globais.

A Habitat I resultou em dois documentos: a *Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos* e o *Plano de Ação da Habitat I*, que tiveram como foco a melhoria da qualidade de vida nas cidades, especialmente os assentamentos informais e as ocupações precárias, em razão da prevalência da falta de acesso aos bens e serviços fundamentais à vida digna, como água potável, saneamento básico, infraestrutura urbana e emprego (Balbim e Amanajás, 2015).

A *Declaração de Vancouver* (UN, 1976) estabelece, ainda, uma associação entre os problemas sociais e o desenvolvimento das nações e considera como inaceitáveis as condições em que vive um grande número de pessoas nos assentamentos humanos, tendo como recomendações*:* o planejamento e a regulação do uso do solo, a proteção do meio ambiente, o atendimento às necessidades das mulheres e jovens e das populações afetadas por desastres naturais (Antonucci *et al.*, 2010, p. 32-33).

Um importante legado da Habitat I foi iniciar, nos fóruns multilaterais, o debate sobre a concepção de moradia correlacionada com a garantia de acesso aos serviços e à infraestrutura urbana, atendendo às especificidades de determinados grupos vulneráveis, como mulheres e jovens.

Na Habitat II, ocorrida em 1996 na cidade de Istambul, 43,5% da população mundial vivia em cidades, momento em que o processo crescente de urbanização convivia também com o aumento da pobreza nos centros urbanos (Antonucci *et al.*, 2010, p. 45-47). Esse foi o pano de fundo que deu origem aos objetivos da Habitat II. Segundo a Resolução nº 47/180, eram: alcançar, em longo prazo, melhorias no ambiente de vida de todas as pessoas em bases sustentáveis, com atenção especial às necessidades das mulheres e grupos vulneráveis e adotar uma declaração e um plano de ação (Alves, 2001).

A Habitat II deu resultado à Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos e ao plano de ação (Agenda Habitat). A declaração apontava novamente a preocupação com a observância com determinados grupos, como mulheres, crianças e jovens, em temas como segurança, saúde e vida adequada. Indicou como meta universal a construção de condições concretas que garantam aos grupos e indivíduos uma moradia adequada. Esta adequação significava associar aos assentamentos humanos a segurança, a saúde, o trabalho, a sustentabilidade, a igualdade etc. Para tanto, a declaração afirma que:

> deveremos intensificar nossos esforços para erradicar a pobreza e a descriminação, para promover e proteger todos os direitos humanos e liberdades fundamentais para todos e garantir as necessidades básicas, como educação, nutrição e serviços de saúde vitalícios e, principalmente, moradia adequada para todos. Com essa finalidade, nós nos comprometemos a melhorar as condições de vida em assentamentos humanos de forma consonante com as necessidades e realidades locais (UN, 1996).

Os documentos resultantes das conferências Habitat I e II apresentam um esforço em direção ao reconhecimento de uma pluralidade de sujeitos nas cidades, de grupos vulnerabilizados em virtude das formas precárias de inserção no espaço urbano. Entretanto, avançou muito pouco na construção de um modelo de desenvolvimento urbano capaz de atacar os elementos que estruturam de forma permanente a segregação socioespacial.

A Habitat III, neste sentido, é a oportunidade de avançar em direção a um modelo de cidade ancorada em formas múltiplas, coletivas e difusas, de organização e uso do território. Garantir a possibilidade de existir e coexistir é o primeiro passo para o agenciamento de uma cidade radicalmente democrática e viva.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O dinheiro que inundou as cidades brasileiras nos últimos anos deu resultado à asfixia das possibilidades de viver e construir cotidianamente um urbano capaz de acolher o diverso. Diante de uma demanda reprimida por saúde, segurança, trabalho e moradia em condições dignas, o urbanismo de mercado respondeu com um modelo de ocupação do espaço ancorado em padronização, monotonia, desertificação, clausura, expulsão e abjeção. Este modelo tem expressão concreta nos prédios de luxo insípidos e inodoros, na estética exclusivista do *shopping center*, nos condomínios de baixa renda conformando novas margens urbanas, nas ruas vazias, nas avenidas que não conduzem a lugar nenhum, nos sistemas de segurança estruturados sobre o princípio da separação, nas arquiteturas que fizeram da vida urbana uma experiência cotidiana de morte (Jacobs, 2014).

Indivíduos e grupos sociais, uma vez submetidos ao processo de etiquetamento, estão sujeitos ao princípio geral de suspeição e estranhamento. Tudo aquilo que está fora dos lugares social e economicamente demarcados não merece existir. Tensão, expropriação e desenraizamento passam a ser características fundantes daquilo que hoje conhecemos por urbano.

Na contramão desse processo, porém, situam-se os processos de construção identitária dos povos e das comunidades tradicionais, pautados pelas relações cotidianas com o espaço e pelo conhecimento tradicional associado em que a memória é o elo entre gerações, articulando passado, presente e futuro. É no usufruto dos recursos territoriais, materiais e simbólicos, que as comunidades tradicionais traçam uma territorialidade própria, atravessada por resistência e resiliência, dando à vida renovados sentidos. Isto, obviamente, não se dá sem contradições, sobretudo se observarmos o processo paulatino de apropriação "turistizante" de expressões culturais étnico-raciais, em que as comunidades são engolfadas em pacotes exóticos de lazer e turismo. Nessas modalidades de reconhecimento público dos territórios tradicionais, a memória da violência urbana desaparece, bem como o corpo e as comunidades que produzem a cultura consumida.

Contudo, são esses territórios tradicionais a expressão viva da possiblidade de fazer da cidade o *locus* das modalidades diversas de viver e produzir a própria vida, em que funcionalidade, multifuncionalidade e transfuncionalidade entrecruzam-se em diferentes modalidades de construção de uma vida cotidiana "desengaiolada", capaz de fazer da vida um encontro com o desconhecido e o não conhecido (Lefebvre, 2008). Sem recurso a uma espécie de passadismo romantizado e reacionário, estes territórios são formas, entre tantas outras, de oferecer morada ao ser humano que pede espaço para crescer e envelhecer sem empobrecer a sua própria experiência (*op. cit.*).

Trazer para o centro do debate a necessidade de garantir outras formas de realização do vivido em um contexto urbano homogeneizante, significa colocar a

subversão a serviço de uma racionalidade democrática e radical, única forma de resgatar as cidades possíveis que emergem do inesperado, dos gestos e das ações anônimas que povoam a vida urbana.

REFERÊNCIAS

ALVES, J. A. L. **Relações internacionais e temas sociais**: a década das conferências. Brasília: Ibri, 2001.

ANTONUCCI, D. *et al*. **UN-Habitat**: das declarações aos compromissos. São Paulo: Romano Guerra, 2010.

BALBIM, R.; AMANAJÁS, R. Acordos internacionais e o direito à cidade: notícias do Brasil para a Habitat III. *In*: SOUZA, A. M; MIRANDA, P. (Orgs.). **Brasil em Desenvolvimento 2015**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2015. Disponível em: <http://goo.gl/LVAF4m>.

BATISTA, V. M. Na periferia do medo. *In*: ESTADOS GERAIS DA PSICANÁLISE: ENCONTRO MUNDIAL, 2., Rio de Janeiro, 2003. **Anais...** Rio de Janeiro: [s.n.], 2003. Disponível em: <http://goo.gl/ijP8HE>.

_____. **Adesão subjetiva à barbárie in Loic Wacquant e a questão penal no capitalismo neoliberal**. Rio de Janeiro: Revan, 2012.

BOSI, E. **O tempo vivo da memória**: ensaios de psicologia social. São Paulo: Ateliê Editorial, 2003.

BRASIL. Ministério da Cultura. Relatório final das atividades da Comissão e do Grupo de Trabalho Patrimônio Imaterial: introdução. *In*: _____. (Org.). **O registro do patrimônio imaterial**: dossiê final das atividades da Comissão e do Grupo de Trabalho Patrimônio Imaterial. Brasília: MinC; Iphan; Funarte, 1999.

_____. Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2007. Disponível em: <http://goo.gl/2d5Ig7>.

_____. **Alimento sagrado**: pesquisa socioeconômica e cultural dos povos e comunidades tradicionais de terreiros. Brasília: MDS, 2010.

_____. Ministério da Justiça e Cidadania. Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. **Lideranças de matriz africana divulgam texto orientador em plenária da III Conapir**. Brasília: MJC, 2013. Disponível em: <http://goo.gl/PTf0Xc>.

CALVINO, I. **As cidades invisíveis**. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

CAMPOS, A. O. Questões étnico-raciais no contexto da segregação socioespacial na produção do espaço urbano brasileiro: algumas considerações teórico-metodológicas.

In: SANTOS, R. E. (Org.). **Questões urbanas e racismo**. Petrópolis; Brasília: DP; ABPN, 2012.

CASTRO, A. Ciganos e desigualdades sociais: contributos para a inflexão de políticas públicas de cariz universalista. **Fórum Sociológico**, n. 20, p. 11-19, 2010.

DELORIA JUNIOR, V. **God is red**: a native view of religion. Golden: Fulcrum Publishing, 1994.

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

HARVEY, D. **Cidades rebeldes**: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

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

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

KOVARICK, L. **A espoliação urbana**. Rio de janeiro: Paz e Terra, 1993.

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

_____. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

LITTLE, P. E. **Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil**: por uma antropologia da territorialidade. Brasília: UnB, 2002. (Série Antropologia, n. 322).

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, 2012.

MOONEN, F. **Anticiganismo**: os ciganos na Europa e no Brasil. 3. ed. Recife: [s.n.], 2011.

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

ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL BRASILEIRA. **Carta da Sociedade Civil Brasileira sobre a Nova Agenda Urbana**. São Paulo: Organizações da Sociedade Civil Brasileira, 2016. Disponível em: <http://goo.gl/QBtnLh>.

PARÉS, L. N. **A formação do candomblé**: história e ritual da nação Jeje na Bahia. Campinas: Editora da Unicamp, 2007.

PIRES, A. R. Urbanidade sob o prisma da religião afro-brasileira: o que a intolerância religiosa tem a ver com isso? *In*: SANTOS, R. E. (Org.). **Questões urbanas e racismo**. Petrópolis; Brasília: DP; ABPN, 2012.

QUIJANO, A. **Modernidad, identidad y utopia en América Latina**. Lima: Sociedade e Política Ediciones, 1988.

RÊGO, J. Territórios do candomblé: a desterritorialização dos terreiros na região metropolitana de Salvador, Bahia. **GeoTextos**, v. 2, n. 2, p. 31-85, 2006.

REZENDE, D. F. A identidade cigana e o efeito de "nomeação": deslocamento das representações numa teia de discursos mitológico-científicos e práticas sociais. **Antropologia**, São Paulo, v. 49, n. 2, 2006. Disponível em: <http://goo.gl/NTrzKz>.

SANTOS, J. E. **Os nagôs e a morte**. Petrópolis: Vozes, 1976.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Editora da USP, 2006.

SANTOS, R. E. Sobre espacialidades das relações raciais: raça, racialidade e racismo no espaço urbano. *In*: SANTOS, R. E. (Org.). **Questões urbanas e racismo**. Petrópolis; Brasília: DP; ABPN, 2012.

SIQUEIRA, R. A. **Os Calon do município de Sousa-PB**: dinâmicas ciganas e transformações culturais. 2014. Dissertação (Antropologia) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.

SODRÉ, M. **O terreiro e a cidade**: a forma social negro-brasileira. Petrópolis: Vozes, 1988.

_____. **O terreiro e a cidade**: a forma social negro-brasileira. Rio de janeiro; Salvador: Imago; Fundação Cultural do Estado da Bahia, 2002.

SOUZA, M. L. Militarização da questão urbana. **Revista Lutas Sociais**, São Paulo, n. 29, p. 117-129, jul.-dez. 2012.

UFBA – UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. Direito à cidade: uma Nova Agenda Urbana? Rumo ao Habitat III. *In*: SEMINÁRIO URBANISMO NA BAHIA, 2016, Salvador. **Anais...** Salvador: UFBA, 2016. Disponível em: <http://goo.gl/P7aSjx>.

UN – UNITED NATIONS. **The Vancouver Declaration on Human Settlements**. Vancouver: UN, 1976. Disponível em: <http://goo.gl/CGck15>.

_____. **Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos**. Istambul: UN, 1996. Disponível em: <http://goo.gl/JzQ8CU>.

_____. **Habitat III Policy Unit 1 – Right to the city and cities for all**. New York: UN, 2016a. Disponível em: <https://goo.gl/ydBND3>.

_____. **Habitat III zero draft outcome document of the New Urban Agenda**. New York: UN, 2016b. Disponível em: <https://goo.gl/rIqIiA>.

VAINER, C. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. *In*: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (Orgs.). **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2012.

VAZ, A. D. **Geografia e diversidade cultural**: territorialização de um grupo cigano em Goiás, Brasil. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2010. (Cuadernos de Geografia, n. 18).

WACQUANT, L. **As duas faces do gueto**. São Paulo: Boitempo, 2008.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

GODOY, P. P. **O povo invisível**: os ciganos e a emergência de um direito libertador. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016.

HARVEY, D. O direito à cidade. **Revista Lutas Sociais**, São Paulo, n. 29, p. 73-89, 2012.

REZENDE, D. F. **Transnacionalismo e etnicidade**: a construção simbólica do Romanesthàn (nação cigana). 2000. Dissertação (Sociologia) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2000.

SANTOS, A. G. Mulher negra e o direito à cidade: relações raciais e de gênero. *In*: SANTOS, R. E. (Org.). **Questões urbanas e racismo**. Petrópolis; Brasília: DP; ABPN, 2012.

SIMONE, A. **For the city yet to come**: changing African life in four cities. Durham; London: Duke University Press, 2004.

CAPÍTULO 2

ASSISTÊNCIA SOCIAL E DIREITO À CIDADE

Ana Cleusa S. Mesquita[1]
Enid Rocha A. da Silva[2]
Luana Passos[3]

1 INTRODUÇÃO

A consolidação da cidadania exige das sociedades e dos governos um compromisso permanente com uma distribuição mais justa de oportunidades, com o enfrentamento das acentuadas desigualdades sociais e a melhoria das condições de vida da população. A necessidade de avançar nessas questões, presente no debate público em torno das políticas sociais, comparece também nas discussões em torno da questão urbana, estimuladas pela realização da III Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III) prevista para outubro de 2016. Discutindo os processos de urbanização sob a perspectiva de um desenvolvimento urbano sustentável, governo e sociedade civil organizada reconhecem a necessidade de construir uma Nova Agenda Urbana, guiada pela noção de direito à cidade.[4] Não constituído formalmente, mas inspirador para uma agenda urbana futura orientadora da ação pública, o direito à cidade traduz justamente o anseio de uma partilha mais equânime dos benefícios da vida urbana e, consequentemente, a eliminação das desigualdades no usufruto do espaço público da cidade. Assim, pode-se dizer que a discussão de uma Nova Agenda Urbana orientada pela noção de direito à cidade reforça o compromisso com a efetivação da cidadania, não apenas por seu caráter abrangente que perpassa os direitos civis, políticos, sociais e econômicos, mas, sobretudo, por pautar a necessidade de uma abordagem integradora na implementação de cada um desses direitos para a efetiva melhoria das condições de vida nas cidades.

1. Técnica de planejamento e Pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. *E-mail*: <ana.mesquita@ipea.gov.br>.
2. Técnica de planejamento e pesquisa na Disoc do Ipea. *E-mail*: <enid.rocha@ipea.gov.br>.
3. Pesquisadora do Subprograma para o Desenvolvimento Nacional na Disoc do Ipea. *E-mail*: <luana.souza@ipea.gov.br>.
4. As discussões desenvolvidas no processo preparatório do Brasil para a Habitat III geraram o *Relatório Brasileiro para o Habitat III*, tendo como relator o Ipea.

No momento em que se discute a questão urbana nas suas mais diversas dimensões, na perspectiva de construir uma Nova Agenda Urbana ancorada no direito à cidade, convém ressaltar suas interfaces com diversos campos da política pública, com vistas a identificar tanto os avanços favoráveis à concretização dessa nova agenda quanto também os desafios que ela coloca às diversas áreas de atuação do Estado. Neste capítulo especificamente, buscaremos apontar as interlocuções da Política Nacional de Assistência Social (Pnas) com a agenda da Habitat. O objetivo é identificar como a Pnas pode favorecer a efetivação do direito à cidade, bem como apontar alguns desafios que a Nova Agenda Urbana coloca para a assistência social.

Para tanto, este capítulo está organizado em quatro seções, além desta breve introdução. Na seção 2, o objetivo é detalhar os fundamentos presentes na noção de direito à cidade, que influenciam as propostas para a Nova Agenda Urbana, e aqueles presentes na política de assistência social, identificando as interfaces entre as proposições políticas nos dois campos. A seção 3 apresenta as ofertas da política de assistência, sinalizando suas possíveis contribuições para a implementação de uma agenda urbana comprometida com a promoção do direito à cidade, bem como pontuando algumas lacunas de cobertura e qualidade da rede socioassistencial. Considerando a importância da abordagem territorial tanto na agenda urbana quanto nas diretrizes da política de assistência social, a seção 4 aborda a questão da territorialidade, evidenciando sua importância na construção institucional da assistência, apontando suas potencialidades para o desenvolvimento de uma agenda urbana inclusiva, bem como os limites de sua implementação no âmbito da assistência. Por fim, na seção 5 há as considerações finais, em que são apontados alguns desafios para a política de assistência social frente à perspectiva de uma Nova Agenda Urbana.

2 POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O DIREITO À CIDADE

A expressão direito à cidade sintetiza um compromisso com a concretização de direitos fundamentais da cidadania social e política. Sua abordagem associa a perspectiva territorial na realização destes direitos à defesa de uma atuação governamental, por meio de políticas públicas interdependentes, para a efetiva garantia de direitos. Assim, expressa uma:

> abordagem integradora na implementação de políticas públicas e concretização de direitos no meio urbano, articulando, entre outros, o direito dos cidadãos de participar da condução dos assuntos públicos e ter moradia e um padrão de vida adequados, sempre sob o viés da igualdade e da não discriminação (Brasil, 2016, p. 3).

De forma mais específica, o *direito à cidade* traduz o anseio de assegurar aos cidadãos o direito de "habitar, usar e participar da produção de cidades justas, inclusivas e sustentáveis" (Brasil, 2016). Desta forma, são evidentes, na sua definição,

elementos como a cidadania inclusiva, a participação social e um compromisso com a não discriminação (*op. cit.*).

Fundamentada nesses elementos conceituais, a discussão de uma Nova Agenda Urbana norteada pela noção de direito à cidade revela, em suas aspirações, interfaces importantes com a política social. Podemos destacar uma dupla conexão entre as agendas urbana e social: por um lado, a preocupação comum em reverter altos patamares de desigualdade econômica e social, os quais ganham concretude e expressões na vida cotidiana nas cidades; por outro, o reconhecimento de que a própria questão social adquire especificidades no contexto urbano, alertando para a centralidade da perspectiva territorial nas estratégias mobilizadas pela política social. Assim, uma Nova Agenda Urbana orientada pelo direito à cidade exige uma articulação de esforços governamentais não apenas em áreas tradicionalmente relacionadas à gestão das cidades (habitação, saneamento, transportes etc.), mas também no campo da política social.

No campo específico das políticas sociais, cabe analisar as interfaces entre as proposições políticas fundamentadas no direito à cidade e a Pnas. O cotejamento de algumas perspectivas e diretrizes sinalizadas para a construção da Nova Agenda Urbana com os princípios e objetivos que organizam as ações da Pnas sugere uma aproximação entre elas. O intuito desta seção é apresentar tal interface, apontando como algumas preocupações enunciadas nos documentos preparatórios para a Habitat III estão também presentes no âmbito da Pnas, gerando expectativas favoráveis à implementação desta agenda no que se refere à institucionalidade construída na assistência social.

Inicialmente, cumpre destacar a trajetória recente da política de assistência social, cujas transformações vêm permitindo sua consolidação no sistema brasileiro de proteção social e o fortalecimento da cidadania social. Desde o reconhecimento do campo pela Constituição Federal de 1988[5] como um direito integrante da seguridade social, seguiram-se importantes avanços normativos, institucionais e políticos que alteraram significativamente o padrão de atuação da área. Trata-se de um movimento de transformação e superação de um padrão histórico no qual a assistência social era por excelência o campo da caridade, da filantropia e da benemerência, com a ausência de responsabilização do Estado. As parcas ações públicas assistenciais existentes eram desorganizadas, fragmentadas, descontínuas e frequentemente contaminadas pelo clientelismo e pelo patrimonialismo (Ipea, 2010).

Afastando-se daquele padrão histórico, o caminho percorrido pela assistência social, particularmente na última década, revela avanços importantes para sua consolidação como direito, traduzidos no desenvolvimento de uma institucionalidade capaz

5. Disponível em: <http://goo.gl/dciLZD>.

de efetivar o compromisso do Estado na provisão da proteção socioassistencial, conforme preconizado pela Constituição Federal (Colin e Jaccoud, 2013). A implementação do Benefício de Prestação Continuada (BPC), a criação do Programa Bolsa Família (PBF) e a construção do Sistema Único de Assistência Social (Suas) são expressões dessa institucionalidade cujos impactos sobre as condições de vida, os padrões de bem-estar e a promoção de uma cidadania inclusiva já foram amplamente demonstrados.[6]

Nessa trajetória, cabe enfatizar a importância da construção do Suas na reorganização da assistência social no país. O sistema redefiniu não só o formato da intervenção do Estado, fortalecendo seu arranjo federativo, como redefiniu também as responsabilidades e o conteúdo das proteções asseguradas na assistência social. Por conseguinte, sua implementação significou uma notável ampliação da oferta de serviços possibilitada pela expansão de equipamentos públicos, como será visto na subseção 3.2.

Observando os princípios e objetivos que organizam as ações do Suas, percebe-se proximidades em relação a alguns elementos orientadores para a Nova Agenda Urbana. Para identificá-las, convém lembrar que a noção de direito à cidade – a qual norteia a construção daquela agenda – tem, entre seus fundamentos, a ideia de cidadania inclusiva que se traduz, entre outras formas, no compromisso com a inclusão social dos segmentos socialmente desfavorecidos e o respeito à diversidade. O compromisso com a inclusão social comparece nas discussões para a construção de uma Nova Agenda Urbana, evidenciando a necessidade de "centralizar as ações na melhoria de vida das populações mais vulneráveis, de forma a combater o modelo segregador de construção de cidades" (Brasil, 2016, p. 4). Por sua vez, o respeito à diversidade expressa-se no compromisso de:

> promover a igualdade e eliminar tratamentos discriminatórios, inclusive aqueles baseados em gênero, raça, idade, nacionalidade, deficiência, orientação sexual, origem étnica, e *status* econômico, social ou migratório, no direito de usar, ocupar e produzir a cidade (Brasil, 2016, p. 5).

Convém salientar, ainda, que o conceito de direito à cidade inova pela importância conferida ao olhar territorial para a concretização de direitos no meio urbano. A relevância da perspectiva territorial na Nova Agenda Urbana traduz-se em proposições como a necessidade de uma expansão urbana planejada que não pode prescindir da distribuição territorial dos serviços públicos. Esse planejamento deve buscar reduzir as históricas desigualdades territoriais, não apenas de acesso a tais serviços, mas também de qualidade e resultados. Isto envolve, simultaneamente, favorecer o acesso da população pobre das periferias às áreas centrais e a dinamização das periferias, com a criação e o fortalecimento de serviços e infraestruturas sociais adequadas.

6. Ver Brasil (2012); Rasella *et al*. (2013); Ipea (2012; 2013); Soares *et al*. (2010).

Se a preocupação com a inclusão social, a não discriminação e a valorização da perspectiva territorial para efetivação da cidadania conduz o debate em torno de uma Nova Agenda Urbana norteada pelo direito à cidade, ela também é estruturante na política de assistência social. As diretrizes e os objetivos que estruturam a política de assistência, seja na provisão de benefícios monetários, seja na provisão de serviços, revelam proximidades importantes com as orientações da Nova Agenda Urbana, tanto no que se refere ao compromisso com a inclusão social e o respeito à diversidade quanto à adoção de uma perspectiva territorial para a efetivação de direitos. De um lado, a consolidação do BPC e a expansão do PBF robusteceram o campo da garantia de renda na proteção social brasileira, fortalecendo o compromisso com a inclusão social, conforme será discutido na subseção 3.1. De outro, os objetivos protetivos das ofertas no âmbito do Suas são largamente influenciados pela perspectiva de inclusão social e respeito à diversidade, conforme expressam suas normativas (Brasil, 2004). Além disso, a forma de organização e disponibilização dos serviços revela também a influência do princípio da *territorialização* para alcance daqueles objetivos (Brasil, 2005; 2012b).

Os serviços socioassistenciais, disponibilizados no Suas, visam atuar tanto na prevenção frente às situações de vulnerabilidade e aos riscos pessoais e sociais quanto enfrentar situações concretas de violação de direitos. A vulnerabilidade social pode estar relacionada ao ciclo de vida, à ausência/insuficiência de renda, à deficiência e à vivência em territórios com precário ou nulo acesso a políticas públicas. Já as situações de risco com violações de direitos podem ter origem nas relações familiares/comunitárias (abandono, violência intrafamiliar, ato infracional), ou ainda se relacionar à pobreza, à desigualdade social (trabalho infantil, situação de rua, exploração sexual), à discriminação e à violência por preconceito de raça, etnia, gênero e orientação sexual.

Para prevenir e enfrentar as situações anteriormente citadas, a proteção socioassistencial organizou-se em dois níveis de complexidade: básica e especial. Dentro deles destaca-se, em particular, a oferta de serviços obrigatórios nas unidades públicas Centro de Referência de Assistência Social (Cras) e Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas). Estas ofertas obrigatórias consistem nos serviços de proteção e atendimento integral à família (Paif) e de proteção e atendimento especializado à família (Paefi), os quais se ocupam do acompanhamento familiar e do encaminhamento para outros serviços da assistência social, de outras políticas sociais e também para os órgãos de defesa de direitos. O acompanhamento familiar, segundo Colin e Pereira (2013), atua tanto no campo subjetivo quanto também sobre questões objetivas para alcançar seus propósitos de melhoria nas condições de vida e inclusão social. Envolve, assim, ações contínuas que favoreçam a construção de novos projetos de vida, o fortalecimento da autoestima e dos vínculos familiares e comunitários. O trabalho social também abarca ações e encaminhamentos com

a perspectiva de efetivar acesso aos mais diversos direitos, providos não apenas no âmbito da política socioassistencial, mas também das demais políticas públicas. Na subseção 3.2, serão abordados, de forma mais detalhada, os serviços socioassistenciais e suas contribuições e desafios face à agenda de cidades inclusivas.

Por sua vez, a perspectiva territorial também comparece como diretriz relevante na construção do Suas e de suas ofertas. A incorporação da dimensão territorial na construção do Suas surge pelo reconhecimento da forte desigualdade entre territórios e, consequentemente, da insuficiência de respostas organizadas exclusivamente pelo recorte por segmento (criança, idoso, pessoa com deficiência) que, no passado, organizava a oferta, conforme explicita o texto da Pnas:

> considerando a alta densidade populacional do país e, ao mesmo tempo, o alto grau de heterogeneidade e desigualdade socioterritorial presentes entre os seus 5.561 municípios, a vertente territorial faz-se urgente e necessária na Política Nacional de Assistência Social. Ou seja, o princípio da homogeneidade por segmentos na definição de prioridades de serviços, programas e projetos torna-se insuficiente frente às demandas de uma realidade marcada pela alta desigualdade social. Exige-se agregar ao conhecimento da realidade a dinâmica demográfica associada à dinâmica socioterritorial em curso (Brasil, 2004, p. 43).

A territorialização propõe novas funções para a política de assistência social e a reorganização da rede de atendimento, na perspectiva de ampliar a cobertura e alcançar maior efetividade da proteção assistencial. A noção de território tornou relevante a identificação das necessidades da população que nele vivem (diagnóstico social) para a consequente estruturação da oferta dos serviços conforme as vulnerabilidades presentes. A diretriz da territorialização fortaleceu a dimensão preventiva dentro do escopo de atuação da assistência, originando uma nova função da política de assistência: a vigilância socioassistencial. Contudo, deve-se reconhecer que, por ser uma inovação institucional recente, há desafios para sua concretização, conforme será discutido na subseção 3.4. Mas cabe assinalar aqui que a incorporação da perspectiva territorial pela nova institucionalidade da política de assistência trouxe uma referência fundamental para a organização da rede de atendimento e sua adequação às diferentes necessidades dos territórios, favorecendo ao mesmo tempo os objetivos de universalização da cobertura e de maior efetividade da proteção. É importante frisar que a perspectiva de ampliar o acesso, apoiada na estratégia de territorialização, deu origem a dois novos equipamentos públicos, de caráter obrigatório: Cras e Creas, cuja presença ampliou-se consideravelmente nos anos recentes, conforme será comentado na seção 3.3.

Diante do exposto, conclui-se que a institucionalidade construída na assistência social revela aproximações conceituais importantes, com a noção de direito à cidade; neste sentido, tal sintonia pode favorecer a implementação de uma Nova Agenda Urbana apoiada no conceito de cidades inclusivas.

Entretanto, cabe ponderar os limites de uma análise meramente institucional reconhecendo algumas dificuldades de implementação da política de assistência. Afinal, sabe-se da longa distância entre as definições normativas e a efetividade das ofertas protetivas de acordo com elas. No âmbito dos serviços socioassistenciais, convém mencionar os desafios de uniformidade e universalidade das ofertas. A despeito dos avanços importantes na delimitação de um campo protetivo, a assistência ainda enfrenta questões relacionadas ao aprimoramento dos objetivos e resultados associados a determinadas intervenções. Aqui se inclui o esforço de adequação dos serviços às necessidades, às vulnerabilidades e às violações típicas do espaço urbano. Este e outros desafios serão comentados nas seções posteriores.

3 PROTEÇÃO SOCIOASSISTENCIAL: CONTRIBUIÇÕES E DESAFIOS PARA A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À CIDADE

Combinando a provisão de benefícios monetários com a oferta de serviços, a política de assistência social estrutura sua atuação com o objetivo de prover as seguranças[7] e as proteções sob sua responsabilidade. Seu conjunto de ações e benefícios combina tanto ações de caráter preventivo dirigidas às situações de vulnerabilidade social quanto outras de caráter protetivo diante de riscos sociais e violações de direito. Assim, mobilizadas pelo objetivo de proteção e inclusão social, as ofertas da política de assistência social revelam elementos muito próximos dos anseios enunciados nos documentos orientadores da Nova Agenda Urbana comprometida com a construção de cidades inclusivas. De um lado, a consolidação do BPC e a expansão do PBF robusteceram o campo da garantia de renda na proteção social brasileira, fortalecendo o compromisso com a inclusão social. De outro, os serviços ofertados no Suas são largamente influenciados pela perspectiva de inclusão social e respeito à diversidade, conforme expressam suas diversas normativas (Brasil, 2004; 2005; 2012b). Partindo dessa constatação, o objetivo desta seção é apresentar as ofertas da política de assistência e suas possíveis contribuições para a implementação de uma agenda urbana comprometida com o direito à cidade.

3.1 BPC e PBF: contribuições para cidades inclusivas

As cidades brasileiras expressam, de forma inequívoca, as desigualdades econômicas e sociais que marcam o país. O urbano brasileiro foi construído de forma estratificada, delineando, ao mesmo tempo, áreas de ostentação de luxo e riqueza e bolsões de pobreza e exclusão.

No contexto de reconhecimento, por parte da comunidade mundial, dos contrastes no uso e na apropriação do espaço urbano, desponta o debate e a busca por cidades inclusivas.

7. As seguranças socioassistenciais afiançadas pela política de assistência social e que orientam as ofertas no Suas são: segurança de sobrevivência ou de rendimentos; segurança de autonomia; segurança de convívio ou vivência familiar; segurança de acolhida (Brasil, 2004).

Se pensar uma cidade inclusiva não se limita ao enfrentamento da pobreza, muito menos está alheio a ele. A pobreza é um dos componentes que se destaca na negação do usufruto do ambiente social.

Para Lefebvre (2011), o direito à cidade deve ser entendido como o direito à vida urbana, transformada e renovada. Nas cidades modernas não se tem direito à vida urbana sem renda; portanto, a exclusão econômica é consequentemente a exclusão do direito à cidade.

Se a garantia do direito à cidade demanda mitigação da exclusão socioeconômica, a promoção de cidades inclusivas não pode estar à margem da execução da política de assistência social. Esta política, ao operar com a garantia de renda e a inclusão social, não só atende ao objetivo protetivo sob sua guarda, como promove acesso a outros direitos; destacamos aqui o direito à vida urbana.

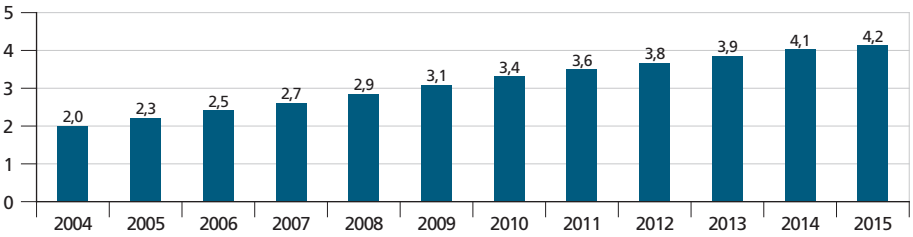
A concessão do BPC inaugurou o campo de garantia de renda não contributiva afiançado pela política de assistência social, posteriormente adensado pela criação e expansão do PBF. A implementação desses dois programas representou a afirmação de uma nova agenda no país, mais próxima de um padrão de proteção distributivo e solidário, mudando a lógica até então prevalecente de garantia de renda identificada com os seguros sociais.

De forma conjunta, esses dois programas de transferência de renda têm suavizado a exclusão de milhões de brasileiros do mundo do consumo e também do acesso a direitos sociais fundamentais (educação, saúde, moradia, alimentação, assistência social). É perceptível e facilmente comprovado por números o papel destes programas na redução da vulnerabilidade social dos beneficiários. Rocha (2012) revela que, de forma conjunta, BPC e PBF foram responsáveis por 18% da queda do Gini no período 1997-2009. Hoffman (2006) ratifica, mostrando que 30% da redução da proporção de pobres (H), 51% da redução do índice de pobreza de Sen e 62% da redução do índice Foster-Greer-Thorbecke (FGT) estão relacionados com a expansão das transferências, entre 2003-2004. Hoffman (2013) corrobora, revelando que o BPC e o PBF foram responsáveis por 15% a 20% da redução da desigualdade, de 2001 a 2011, considerando os índices de Gini, de Mehran e de Piesch. Silveira-Neto e Azzoni (2012) atestam que o PBF e o BPC explicam mais de 24% da queda da desigualdade regional. Desnecessário, por evidente, comprovar a relevância destes programas para a promoção da cidadania. Como já aponta Sposati, Costa e Coelho (2013), nos últimos dez anos, houve claramente uma mudança de paradigma na política de assistência social em prol da promoção de cidadania, mudança esta que possibilitou a consolidação, no país, da proteção social não contributiva.

O BPC, que compõe a política de assistência social no âmbito da proteção social básica, é um benefício constitucional, no valor de um salário mínimo,

para idosos com 65 anos ou mais e pessoas com deficiência de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, de qualquer idade, que não tenham meios de garantir seu próprio sustento, nem de tê-lo provido pela família. Sua cobertura tem sido expressiva e ascendente, como pode ser visto no gráfico 1, alcançando um público de 4,2 milhões de pessoas com alto grau de vulnerabilidade.

GRÁFICO 1
Quantidade de beneficiários do BPC (2004-2015)
(Em milhões)



Fonte: Matriz de Informação Social/MDS.
Elaboração das autoras.

Tido como uma das mais relevantes inovações da política social brasileira nas últimas décadas e sem muitos precedentes e contemporâneos na América Latina, o BPC vem desempenhando um papel de destaque no enfretamento à pobreza e à desigualdade social no país. Como apontam Soares *et al.* (2007), o BPC tem grande potencial de resgatar seus beneficiários da situação de indigência e de pobreza; já outros programas de transferência de renda, apesar de melhorarem a situação das famílias, necessariamente não as colocam acima da linha de pobreza. Além dos impactos sobre a pobreza, os mesmos autores destacam que o programa contribuiu em 7% para a queda do Gini entre 1995 e 2004. Guedes e Araújo (2009), por meio de microssimulações contrafactuais com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 2005 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), conclui que, além de retirar as pessoas da situação de extrema pobreza, o programa pode ser um poderoso instrumento no combate às assimetrias socioeconômicas inter e intrarregionais, especialmente na população idosa. Na mesma linha, Ipea (2006) aponta que o BPC contribuiu por volta de 10% para a mitigação da concentração de renda entre 2001 e 2004, e Ipea (2013) mostra que o BPC, entre 2002 e 2012, colaborou para a queda de 6% no índice de Gini. É importante pontuar que essa ampla proteção garantida pelo BPC contribuiu para que a taxa de pobreza dos idosos no Brasil não tenha chegado a 2% em 2014, com base na Pnad.[8]

8. Taxa calculada considerando o corte de renda menor ou igual a um quarto do salário mínimo.

Fundamentado no princípio da solidariedade, o BPC tem uma função relevante para o resgate da dignidade e da cidadania dos seus beneficiários, com reflexos vultosos para a coesão e o não esgarçamento do tecido social.

A miríade de contribuições para inclusão social dos beneficiários permite afirmar que o BPC dialoga e favorece as diretrizes da Nova Agenda Urbana desenvolvida no âmbito da Habitat III, em especial os princípios de consolidação do direito à cidade e a promoção de cidades inclusivas aos grupos historicamente excluídos.

A promoção de cidades inclusivas nem está alheia nem se limita ao enfretamento da exclusão econômica. A inclusão perpassa por outros aspectos da vida urbana, como o acesso a serviços públicos, a participação na política, o usufruto da cultura e o próprio exercício da cidadania. É neste sentido que ações como BPC Escola e BPC Trabalho reforçam os mecanismos de construção de cidades inclusivas.

A finalidade do BPC Escola é estender a cidadania das pessoas com deficiência até 18 anos, por meio da inclusão e da permanência no sistema educacional. A despeito dos desafios para universalizar o acesso desse público à escola, o programa logrou avanços, possibilitando que a proporção de beneficiários na escola passasse de um patamar de 21%, em 2007, para 63%, em 2013.

O programa BPC Trabalho tem como princípio afiançar o direito ao trabalho, entendendo-o como um caminho para promover o protagonismo e a participação social dos beneficiários. O pleito do programa é possibilitar a superação das desvantagens enfrentadas por esse público no mundo do trabalho, estendendo, desta forma, a cidadania. São enormes os desafios para levar adiante as ações do BPC Trabalho, uma vez que os constrangimentos para a inserção das pessoas com deficiência no mundo laboral suplantam dificuldades funcionais, envolvendo também questões estruturais e de gestão do programa. Entretanto, tentativas têm sido desenvolvidas para o alcance dos objetivos do programa, como é o caso da articulação do BPC Trabalho com o programa Acessuas Trabalho. Por meio do Acessuas, os beneficiários do BPC recebem visitas domiciliares dos técnicos da assistência, sendo, nessa oportunidade, orientados, mobilizados e encaminhados para cursos de qualificação, formação profissional e outras iniciativas que visem à inclusão produtiva. De 2012 a 2014 foram realizadas 41.148 visitas domiciliares aos beneficiários do BPC.

A trajetória de inclusão social, galgada desde 1993 com o BPC, experimenta novo fôlego com a constituição do PBF. Este alarga a proteção social no país, ao garantir uma renda mínima não contributiva à população com condições laborais, mas com insuficiência de rendimento dado à dinâmica do mercado de trabalho. Esse gesto alinha o Brasil a um padrão de proteção social mais solidário e distributivo, colocando-o em um patamar mais civilizatório.

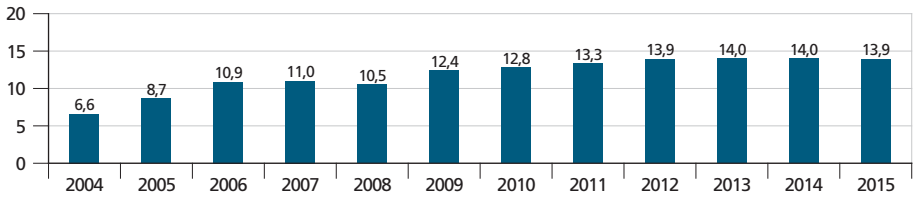
O PBF, programa de transferência de renda condicionada, propõe-se a atender famílias cuja renda declarada classifique-as em situação de indigência ou pobreza. Ao contrário do BPC, esse programa não possui *status* de direito, estando seu atendimento sujeito às restrições orçamentárias. Embora não esteja protegido constitucionalmente, o PBF conquistou, concomitantemente aos positivos resultados, sua capilaridade institucional.

Desde 2004, o PBF estende, por meio dos esforços de ampliar a cobertura, alcançar os invisibilizados nas ações sociais públicas, ampliar o valor dos benefícios e os critérios de elegibilidade, o direito à cidadania da população mais vulnerável.

Em relação à cobertura, os esforços do PBF caminharam sempre em sentido de universalização. Como pode ser constatado no gráfico 2, houve expansão de mais de 100% no número de famílias atendidas pelo PBF de 2004 a 2015, e desde 2012 o programa segue atendendo a um número ligeiramente superior à meta estabelecida no Plano Plurianual (PPA 2012-2015) de transferir renda para 13,8 milhões de famílias em condições de pobreza e de extrema pobreza.

A relevância desse fato não tem precedentes na história desse país. Afinal, se ter 13,9 milhões de famílias em situação de indigência ou pobreza não é aceitável para qualquer padrão civilizatório, que dirá esse contingente de famílias estar desassistido de proteção do Estado.

GRÁFICO 2
Evolução das famílias atendidas pelo PBF (2004-2015)
(Em milhões)



Fonte: Matriz de Informação Social/MDS.
Elaboração das autoras.

Em que pese o ainda alarmante quantitativo de cidadãos vulneráveis no país, a estratégia de enfretamento à pobreza inaugurada com o PBF (Kerstenetzky, 2013) segue uma trajetória de crescimento "aditiva" (mais pessoas, maiores benefícios, novas categorias, novas iniciativas). Indubitavelmente, o elevado grau de privações enfrentadas pelo público-alvo vocaciona a relevância dessa trajetória expansionista até então seguida pelo PBF.

Mas é em 2011, com o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), que se inaugura a maior iniciativa de desconstrução do amplo leque de vulnerabilidades que

marcam a vida da população pobre. Nessa feita, houve ampliação de 4,86% de cobertura do PBF, implantação de novas categorias (benefício gestante e nutriz), criação de novo benefício (Benefício de Superação da Extrema Pobreza – BSP), promoção de acesso a serviços (educação, saúde, segurança alimentar e assistência social), e inclusão produtiva (assistência técnica, doação de sementes, água para todos, Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec, programa de microcrédito etc.).

Ao conjugar esforços de articulação entre garantia de renda, ampliação do acesso a serviços e promoção de inclusão produtiva, o PBSM consagra uma nova estratégia de combate à pobreza e, mais do que isso, delineia os passos para a consolidação de cidades mais inclusivas. O lançamento do PBSM representa um marco no papel da política de assistência social para promoção do direito à cidade, dado que a miríade de ações endereçada aos mais pobres potencializou o usufruto da vida urbana a uma população historicamente excluída.

A estratégia adotada com o PBF, potencializada com ações do PBSM, estendeu a proteção social, consequentemente à cidadania, como fica atestado nos positivos resultados no enfrentamento da desigualdade e da pobreza. Para Soares e Sátyro (2009), embora o PBF responda por menos de 1% na renda das famílias, o programa contribuiu em 21% para a queda do coeficiente de Gini entre 2004 e 2006. De forma similar, Ipea (2013) concluiu que 12% da queda do Gini, entre 2002 e 2012, foram explicados pelo PBF. Soares *et al*. (2010) mostram que o PBF fez com que a pobreza extrema e a pobreza fossem, respectivamente, 1,9 ponto percentual (p.p.) e 1,6 p.p. menores do que seriam essas taxas na ausência do programa, em 2009, o que correspondeu a uma queda de 13% da pobreza e 32% da extrema pobreza. Carvalho e Marques (2014) apontam que, apesar da participação do PBF na renda domiciliar *per capita* (RDPC) ser inferior a 1%, o programa contribuiu com 9,2% para a queda da desigualdade de RDPC de 2006 a 2011.

É indubitável que a expansão da cobertura do BPC, concomitantemente à trajetória ascendente do PBF, tem contribuído para o adensamento da proteção social brasileira no campo da garantia de renda, com impactos vultosos na redução da pobreza, da desigualdade e promoção da cidadania. No entanto, a maturidade de cobertura conquistada pelo sistema de garantia de renda não contributiva, na última década, coloca novos desafios no campo da assistência social para a construção de cidades inclusivas. Se a exclusão econômica foi, de forma salutar, mitigada por meio do PBF e do BPC, o acesso da população vulnerável a outros direitos sociais, como saúde, educação, moradia e trabalho estão a se concretizar.

3.2 Serviços socioassistenciais e suas contribuições para a promoção de cidades inclusivas

Constitui público usuário da política de assistência social "cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade" (Brasil, 2004, p. 27). Pessoas com deficiência, idosos, mulheres, jovens negros e pobres, crianças e adolescentes com direitos violados e apartados da convivência familiar e comunitária, população de rua, ao lado de outros segmentos sociais, compõem o público prioritário da assistência social. Para esses, a Pnas endereça serviços socioassistencias que buscam contribuir na redução das desigualdades que predominam na maioria das cidades brasileiras.

Os serviços socioassistenciais são ações continuadas da Pnas, ofertadas aos seus usuários, com os objetivos de: *i)* fortalecer a convivência familiar e comunitária; *ii)* contribuir para a geração de trabalho e renda das famílias; *iii)* promover o acesso a outras políticas públicas; *iv)* prevenir as situações de violação de direitos; e *v)* atender às situações de direitos violados ou ameaçados. Como já afirmado anteriormente, a oferta destes serviços estrutura-se em níveis de proteção: a proteção social básica, com atuação preventiva diante das situações de vulnerabilidade social; e a proteção social especial, que tem como foco o atendimento especializado às famílias e aos indivíduos em situações de risco pessoal e social, nas quais já se observam agravamentos que exigem intervenções de caráter mais especializado.

Esta subseção tem como objetivo apresentar esses serviços de proteção social cujos conteúdos e objetivos protetivos podem aportar contribuições significativas para o alcance de cidades mais inclusivas.

3.2.1 Proteção social básica: serviços socioassistenciais aos cidadãos que vivem em condição de vulnerabilidade social

Os serviços socioassistenciais incluídos na modalidade da proteção social básica visam apoiar e proteger as famílias e os indivíduos em diferentes situações de vulnerabilidade, como aquelas atreladas às seguintes situações: *i)* etapas do ciclo vital – infância, adolescência, envelhecimento –, que requerem a provisão de cuidados, proteção e a vivência em contextos favorecedores do desenvolvimento humano e das sociabilidades; *ii)* fragilidade das relações familiares e comunitárias e ausência de rede social de apoio; *iii)* deficiências, que requerem a provisão de cuidados específicos e redução de barreiras para a autonomia na vida cotidiana, inclusão social e convívio familiar e comunitário; *iv)* ausência ou precário acesso à renda; *v)* ineficiências territoriais, que produzem condições precárias de moradia, infraestrutura e falta de acesso a políticas públicas; e *vi)* discriminação de raça, etnia, gênero e orientação sexual, que afetam a convivência familiar e comunitária e o respeito à dignidade.

O principal equipamento em que são prestados os serviços continuados da proteção social básica é o Cras, de base territorial, localizado em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social. A definição da quantidade de Cras instalados em cada município varia de acordo com a demanda da população aos serviços e com a capacidade que cada equipamento apresenta para atender às famílias que necessitam de proteção social em seus territórios.[9,10]

Para Colin e Pereira (2013), o conhecimento do território em que vivem e convivem as famílias e da sua realidade de vida são os elementos fundamentais para o trabalho social desenvolvido por meio dos Cras, que busca articular o acompanhamento familiar com a garantia da segurança da renda, integrar a intersetorialidade com o trabalho em rede para viabilizar o acesso a direitos sociais ofertados por outras políticas e equipamentos, e realizar intervenções que alcancem também os territórios para coletivizar demandas e mobilizar processos de fortalecimento de vínculos e pertencimento.

Conforme se observa pelas informações apresentadas no quadro 1, os principais serviços socioassistenciais ofertados pelo Cras são três: *i)* Paif, com prioridade para as famílias beneficiárias do PBF e do BPC; *ii)* serviço de convivência e fortalecimento de vínculos (SCFV); e *iii)* serviço de proteção social básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas, os quais podem ser ofertados por outras unidades públicas ou entidades de assistência social referenciadas ao Cras. Além desses, a proteção social básica ainda contempla o programa Acessuas Trabalho.

QUADRO 1
Proteção social básica: serviços socioassistenciais

Tipos de serviços	Definição e objetivos
Serviço de proteção e atendimento integral à família (Paif)	Trabalho social com famílias, de caráter continuado, com a finalidade de fortalecer sua função protetiva e de prevenir a ruptura de seus vínculos, promover seu acesso aos direitos e contribuir para a melhoria de sua qualidade de vida.
Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos (SCFV)	Complementar o trabalho social com famílias, prevenindo a ocorrência de situações de exclusão social, risco e a institucionalização. O serviço visa garantir aquisições progressivas aos seus usuários de acordo com seu ciclo de vida: crianças, adolescentes e idosos.
Serviço de proteção social básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas	Complementar o trabalho social com famílias, na prevenção do isolamento e do confinamento de idosos e pessoas com deficiência e da ocorrência de agravos que possam desencadear rompimentos de vínculos familiares e sociais.

Fonte: Brasil (2009a).

9. A capacidade de referenciamento de um Cras está relacionada: ao número de famílias do território; à estrutura física da unidade; e à quantidade de profissionais que atuam na unidade, conforme referência da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH).

10. A Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/Suas 2012) obriga os municípios a realizarem, a cada quatro anos, um diagnóstico socioterritorial para pautar a elaboração do plano de assistência social, afirmando que a identificação das demandas locais irá orientar a implantação dos novos equipamentos.

De acordo com os dados do Censo Suas, em 2014 existiam, no país, 8,9 mil Cras ofertando o Paif, com capacidade de referenciamento de cerca de 30 milhões de famílias. Esses equipamentos estavam presentes em 98,5% dos municípios brasileiros. Por sua vez, o SCFV foi ofertado para 98,2% dos municípios e atendeu a 1,8 milhão de usuários em 2014.

3.2.2 Proteção social especial: serviços socioassistenciais às pessoas em situação de riscos pessoal e social

Por sua vez, a proteção social especial oferta serviços de média e de alta complexidades para crianças, adolescentes, jovens, idosos e pessoas com deficiência em situação de riscos pessoal e social, tais como: abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de drogas, cumprimento de medidas socioeducativas (adolescentes em conflito com a lei), situação de rua e de trabalho infantil, fragilização ou rompimento de vínculos, e afastamento do convívio familiar. Os serviços de média complexidade são direcionados às famílias e aos indivíduos que tiveram seus direitos violados, mas que ainda mantêm vínculos comunitários e familiares. Já os considerados de alta complexidade, por seu turno, buscam garantir proteção integral – moradia, alimentação e outros cuidados – para pessoas com vínculos familiares fragilizados ou rompidos e que necessitam permanecer afastadas, temporariamente ou de forma definitiva, de suas famílias e/ou de suas comunidades de origem.

O quadro 2 apresenta os serviços ofertados pela proteção social especial de alta e média complexidades, que, como pode ser notado, inclui serviços de acolhimento de longa ou curta duração, de atenção psicossocial especializados com o objetivo de fortalecer e reconstituir vínculos familiares e comunitários e de ampliar as possibilidades de reinserção social com mais qualidade.[11]

No Suas, o Creas é a unidade de atendimento responsável por ofertar – de forma contínua e gratuita – os serviços da proteção social especial às famílias e aos indivíduos cujos direitos tenham sido violados. Assim como os Cras, as unidades de oferta de serviços de proteção social especial também têm diferentes capacidades de atendimento e composição, em função das dinâmicas territoriais e da relação entre estas unidades e as situações de risco pessoal e social, as quais precisam ser definidas nos planos de assistência social.

De acordo com as normas que regem o Suas, a quantidade necessária de Creas também deveria ser pautada pela demanda do município, como acontece com os Cras. No entanto, o parâmetro de referência para estabelecer o número

11. Aqui não serão abordados os serviços do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) e do combate ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes.

mínimo de Creas ainda é o porte do município,[12] definido da seguinte forma: *i)* município de pequeno porte I, a cobertura prevê atendimento em Creas regional ou implantação de um Creas, quando a demanda local justificar; *ii)* município de pequeno porte II e município de médio porte, a previsão é a implantação de pelo menos um Creas; e *iii)* município de grande porte, metrópoles e o Distrito federal, prevê-se a implantação de um Creas a cada 200 mil habitantes.

QUADRO 2
Serviços de proteção social especial de média e alta complexidades

Proteção social de média complexidade	a) serviço de proteção e atendimento especializado a famílias e indivíduos (Paefi); b) serviço especializado em abordagem social; c) serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de liberdade assistida (LA) e de prestação de serviços à comunidade (PSC); d) serviço de proteção social especial para pessoas com deficiência, idosas e suas famílias; e) serviço especializado para pessoas em situação de rua (Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua – Centros Pop); f) Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti); g) combate ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes.
Proteção social de alta complexidade	a) serviço de acolhimento institucional, nas seguintes modalidades: • abrigo institucional casa-lar; • casa de passagem; • residência inclusiva. b) serviço de acolhimento em república; c) serviço de acolhimento em família acolhedora; d) serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências.

Fonte: Brasil (2009b).

A implantação dos Creas também deve se orientar pelo princípio da territorialidade, devendo ser construídos em locais de fácil acesso aos usuários e em territórios com grande incidência de população em situação de vulnerabilidade. Em relação aos municípios de pequeno e médio portes, a prioridade para a expansão dos Creas é dirigida para as localidades com maior proporção de população em situação de extrema pobreza. Por sua vez, nos municípios de grande porte e nas metrópoles, os critérios priorizam a expansão dos centros de referência nos municípios com maior concentração absoluta da população extremamente pobre.

Sobre a sua presença nos territórios brasileiros, de acordo com as informações do Censo Suas, em 2014 os Creas estavam presentes em praticamente todos os municípios com mais de 20 mil habitantes (93,5%). Naquele ano existiam 2.318 Creas em 2.138 municípios e 54 Creas regionais. O Paefi ofertado pelos Creas atendeu a 316,6 mil famílias em 2014.

É importante destacar que, para os municípios em que a demanda não justifica a disponibilização, em seu próprio território, de serviços continuados de proteção

12. O porte municipal é uma classificação utilizada pelo IBGE para dividir os municípios por número de habitantes. Esta classificação é utilizada pelo MDS nos casos em que é necessário considerar o tamanho do município para fins de repasse financeiros, implantação de equipamentos, entre outros.

social especial, a proposta para a universalização dos serviços é a implantação de Creas regionais, por iniciativa de um ente estadual ou de um conjunto de municípios. No primeiro caso, o governo estadual assume a responsabilidade de regular, cofinanciar, coordenar e supervisionar o funcionamento dos Creas de âmbito regional, desde sua implantação, com a participação dos municípios envolvidos.[13] Entretanto, o ritmo de implantação dos equipamentos regionais tem ficado aquém da necessidade. A excessiva dependência do protagonismo dos estados está na raiz do problema do reduzido número destes equipamentos que tem sido considerado um dos principais entraves à expansão da oferta dos serviços de média e alta complexidades do Suas para os municípios de até 20 mil habitantes.

De acordo com dados do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) de 2014, apenas oito estados (Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Pernambuco, Paraíba e Minas Gerais) contavam com Creas de caráter regional. De acordo com o IBGE, existem, no Brasil, 3.014 municípios de até 20 mil habitantes; destes, apenas 14% possuíam Creas em 2014. Isto é, 86% dos municípios de pequeno porte do Brasil não contavam com esses equipamentos.

3.2.2.1 Proteção social de média complexidade

Do leque ampliado de serviços que integram a proteção social de média complexidade, abordaremos dois, em particular, por sua maior proximidade com os objetivos e as diretrizes de uma Nova Agenda Urbana orientada pela busca de cidades inclusivas. São eles: os serviços socioassistenciais especializados para a população em situação de rua e os serviços socioassistenciais especializado para pessoas com deficiência e idosos e suas famílias.

Serviços socioassistenciais especializados para a população de rua

No espaço urbano, a população em situação de rua sobressai por sua forte condição de vulnerabilidade social. Em 2009, a Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua, realizada sob a coordenação do MDS, apontou 50 mil pessoas vivendo nas ruas das 75 maiores cidades brasileiras (Brasil, 2008). Esta pesquisa desempenhou papel importante na instituição da Política Nacional para a População em Situação de Rua, mobilizando novos apoios na sociedade e no governo para a proteção social desta população e reafirmando a centralidade das ações e dos serviços desenvolvidos pela proteção social básica e especial para atingir os objetivos da política para a referida população. Além disso, seus resultados contribuíram para subsidiar a elaboração de estratégias e programas mais adequados para esse segmento.

13. Devido à natureza público-estatal, os Creas não podem ser administrados por organizações de natureza privada sem fins lucrativos.

BOX 1
Principais características da população de rua

- oitenta e dois por cento são do sexo masculino;
- alcoolismo e/ou drogas (35,5%), desemprego (29,8%) e desavenças com pai/mãe/irmãos (29,1%) são as principais razões que levam as pessoas à situação de rua;
- mais da metade tem entre 25 e 44 anos (53%);
- sessenta e sete por cento são negros;
- cinquenta e dois vírgula seis por cento recebem entre R$ 20,00 e R$ 80,00 por semana;
- setenta e quatro por cento dos entrevistados sabem ler e escrever;
- setenta vírgula nove por cento exercem alguma atividade remunerada e apenas 15,7% pedem dinheiro como principal meio para a sobrevivência;
- vinte e quatro vírgula oito por cento não possuem quaisquer documentos de identificação;
- a grande maioria não é atingida pela cobertura dos programas governamentais, sendo que 88,5% afirmaram não receber qualquer benefício dos órgãos governamentais;
- sessenta e nove vírgula seis por cento das pessoas em situação de rua costumam dormir na rua e 22,1% costumam dormir em albergues ou outras instituições.

Fonte: Brasil (2008).

O box 1 destaca as principais características da população de rua encontradas pela pesquisa, que evidenciam a complexidade dos problemas e a grave situação de exclusão social em que vive essa população. Após os resultados publicados por essa pesquisa, a tipificação nacional de serviços assistenciais (Brasil, 2009b) estabeleceu que o serviço especializado para a população de rua ficaria vinculado à proteção social de média complexidade. Definiu também que este serviço seria ofertado pelos Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua (Centros Pop), criados em 2009, juntamente à instituição da Política Nacional para a População em Situação de Rua. Na alta complexidade, os serviços de acolhimento institucional e em república também têm o foco na população de rua. Por fim, cabe lembrar ainda o caráter estratégico do serviço especializado de abordagem social,[14] na busca ativa e abordagem da população de rua.

É interessante ressaltar que para o atendimento da população em situação de rua, os Centros Pop dispõem de espaços que concedem dignidade a esta população, entre os quais são citados aqueles destinados à recepção e à acolhida inicial; sala de atendimento individualizado, familiar ou em pequenos grupos; salas e outros espaços para atividades coletivas com os usuários, socialização e convívio; copa; banheiros masculinos e femininos com adaptação para pessoas com deficiência e mobilidade reduzida; guarda de pertences, com armários individualizados, entre outros. Conforme a realidade local, os Centros Pop poderão ainda manter

14. O serviço especializado em abordagem social é realizado por equipes profissionais do Creas e do Centro Pop, ou de unidades específicas referenciadas ao Creas que realizam busca ativa nos espaços públicos de maior concentração de pessoas expostas a riscos sociais e pessoais (incidência de trabalho infantil, exploração sexual de crianças e adolescentes, situação de rua, uso de drogas etc.). Portanto, entre o público-alvo deste serviço estão crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos e famílias que utilizam os espaços públicos como forma de moradia e/ou sobrevivência. Por meio de um processo gradativo de aproximação entre os profissionais e as pessoas identificadas nessas situações de risco, o serviço busca construir vínculos com o indivíduo e a família para promover o acesso à rede de serviços socioassistenciais e das demais políticas públicas.

espaços para guarda de animais de estimação, almoxarifado ou similar, sala com computadores para uso dos usuários, entre outros (Brasil, 2011).

A articulação em rede nos trabalhos desenvolvidos pelos Centros Pop é fundamental para a efetividade de sua atuação, em especial com os serviços socioassistenciais da proteção social básica e da proteção social especial e com o PBF, para inclusão da população de rua no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico). Não menos importante é a articulação com as demais políticas públicas setoriais – saúde, educação, habitação, trabalho e renda e segurança alimentar – e com os órgãos do sistema de garantia de direitos. Para a efetivação da articulação com as outras políticas é essencial o já citado serviço especializado de abordagem social, que identifica a população de rua e faz o encaminhamento para o atendimento em outros serviços da própria política da assistência social ou das demais políticas públicas.

Os Centros Pop começaram a ser implantados no biênio 2011-2012 e, em 2014, existiam 215 Centros Pop, distribuídos em 190 municípios do país, que atenderam a 248,3 mil pessoas. Além disso, em 2014 existiam 2,1 mil municípios que tinham implementado o serviço de busca ativa, os quais realizaram, naquele ano, 855,4 mil abordagens de rua. Apesar dos avanços na instalação dos Centros Pop e na abrangência da oferta dos serviços, particularmente de busca ativa e de abordagem social, o atendimento ofertado para a população de rua por meio da Pnas enfrenta muitos desafios para expandir suas ações para esse segmento. Entre esses destacam-se a violência generalizada e a discriminação e o preconceito contra a população de rua; as dificuldades de acesso, por parte desta população, a serviços e programas de outras políticas; a falta de integração de políticas setoriais; a escassez de serviços de acolhimento e a baixa qualidade dos serviços existentes; a realização de práticas higienistas em muitos municípios, principalmente naqueles que recebem grandes eventos, como se viu durante os preparativos para a Copa do Mundo de Futebol no Brasil, e agora se repete, com a realização das Olimpíadas Rio 2016; e, finalmente, a dificuldade de adesão dos municípios à Política Nacional de População de Rua.

Serviços socioassistenciais especializados para pessoas com deficiência e idosos e suas famílias

1) Centros-Dia

A tipificação nacional de serviços socioassistenciais prevê a atenção à pessoa com deficiência em situação de dependência e suas famílias no escopo das competências do serviço de proteção social especial para pessoas com deficiência, idosas e suas famílias. A oferta de serviços para essa população é realizada pelos Creas, pelos Centros-Dia[15] ou por outras unidades referenciadas, incluindo o domicílio dos usuários. Os serviços

15. O Centro-Dia pode ser uma unidade pública estatal ou uma unidade privada referenciada ao Creas – cabe ao município tal definição.

em Centros-Dia destinam-se às pessoas com deficiência em situação de dependência e suas famílias, prioritariamente jovens e adultos beneficiários do BPC e em situação de pobreza, incluídos no CadÚnico.

Nos Centros-Dia, as pessoas em situação de dependência recebem atenção diurna por parte de uma equipe multidisciplinar que presta serviço de proteção social especial e de cuidados pessoais; fortalecimento de vínculos; autonomia e inclusão social; orientação e apoio nos autocuidados; apoio ao desenvolvimento do convívio familiar, grupal e social; identificação e fortalecimento de redes comunitárias de apoio; identificação e acesso a tecnologias assistivas e/ou ajudas técnicas de autonomia no serviço, no domicílio e na comunidade; apoio e orientação aos cuidadores familiares com vistas a favorecer a autonomia da dupla-pessoa cuidada e cuidador familiar.

A oferta dos serviços para pessoa com deficiência também é articulada com os demais serviços ofertados dentro do Suas – proteção social básica e especial de média e alta complexidades – e com os serviços oferecidos pelas outras políticas de saúde, educação e cultura. Entre essas, destaca-se, especialmente, a importância da articulação entre os serviços do Suas e do Sistema Único de Saúde (SUS), que avalia continuamente os aspectos relativos à saúde do usuário e contribui para o melhor diagnóstico da situação de dependência que pode estar comprometendo a autonomia e a capacidade de participação social desses sujeitos. Além disso, o SUS presta apoio à equipe multiprofissional do Centro-Dia na organização do serviço e de atividades individuais e coletivas de promoção da saúde e cuidados pessoais dos usuários e dos cuidadores familiares, com foco em medidas preventivas e de agravos de doenças existentes, acidentes no cotidiano, entre outras.

Por tratar-se de uma iniciativa nova no âmbito do Suas, previu-se a implantação de apenas uma unidade de Centro-Dia em cada uma das 27 Unidades da Federação (UFs). No entanto, dos 27 Centros-Dia pactuados entre os entes federados, desde julho de 2012 até agosto de 2014, apenas onze estão efetivamente implementados, sendo cinco nas capitais do Nordeste. Em relação à oferta do Paefi, por meio dos Creas, as informações do Censo Suas destacam que, em 2014, 2,4 mil Creas atenderam a pessoas com deficiência. Dessas, 1,9 mil eram crianças e adolescentes; 1,0 mil eram mulheres adultas; e 1,6 mil eram pessoas idosas. Além disso, cerca de 2,0 mil Creas acompanharam crianças e adolescentes com deficiência ou pessoas idosas afastadas do convívio familiar.

2) Residências inclusivas

A oferta do serviço de acolhimento institucional para jovens e adultos com deficiência em residência inclusiva é uma estratégia de reordenamento de serviços de acolhimento dos grandes abrigos para pessoas com deficiência para a qualificação da oferta

do serviço, por meio de atendimento personalizado e em pequenos grupos, visando à adequação às normativas, às orientações e às legislações vigentes. Com a ação, que integra o Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência – Viver sem Limite,[16] o MDS começou a apoiar o reordenamento dos serviços de acolhimento destinados a essa população, visando à extinção dos grandes abrigos e à qualificação do atendimento, por meio da instalação de unidades de acolhimento adaptadas e inseridas na comunidade. As residências inclusivas são adaptadas e localizadas em áreas residenciais na comunidade, possuem capacidade para até dez pessoas e priorizam o atendimento em pequenos grupos. Seu objetivo é promover a acolhida, a convivência e o desenvolvimento de capacidades adaptativas à vida diária, segundo os princípios de autonomia e participação social.

O Programa Viver sem Limite apresentava como meta a implantação de duzentas residências inclusivas até 2014. De acordo com informações do MDS, em 2013, 138 municípios e seis estados foram contemplados com cofinanciamento para implantação de 204 residências inclusivas, além da antecipação de financiamento para mais oitenta unidades previstas para 2014. Entretanto, até 2014, existiam apenas 73 residências inclusivas em funcionamento, mostrando enorme descompasso entre as etapas de financiamento e implantação e a efetiva atividade.

3.2.2.2 Proteção social de alta complexidade

O objetivo da proteção social de alta complexidade é garantir proteção integral a indivíduos ou famílias em situação de riscos pessoal e social, com vínculos familiares rompidos ou extremamente fragilizados ou até mesmo sem referência familiar, que demandem atendimento provisório em serviços de acolhimento. De acordo com as normas do Suas e outras legislações específicas, os serviços de acolhimentos devem ser organizados para o atendimento a pequenos grupos. A proposta de atendimento caminha no sentido da garantia do direito à convivência familiar e comunitária, fazendo com que as instituições de acolhimento tornem-se mais acolhedoras e menores, cujo ambiente assemelha-se o mais possível com o de uma família.

Constituem serviços da proteção social especial de alta complexidade: *i)* o acolhimento institucional, voltado para crianças e adolescentes até 18 anos incompletos, que podem ser no modelo de casa-lar ou de abrigo institucional; *ii)* os serviços de acolhimento em república, destinados para o atendimento de jovens entre 18 e 21 anos, desligados dos serviços de acolhimento institucional; e *iii)* os serviços de acolhimento em famílias acolhedoras, voltados para crianças e adolescentes.

16. Particularmente em relação às pessoas com deficiência, em 2011, o governo federal brasileiro, atendendo às demandas de movimentos sociais, lançou o Plano Viver sem Limite, que visa ao atendimento das especificidades dessa parcela da população. O Plano Viver sem Limite previu investimentos da ordem de R$ 7,7 bilhões até 2014 e encontra-se organizado em quatro eixos: *i) acesso à educação*; *ii)* acessibilidade; *iii)* atenção à saúde; e *iv)* inclusão social. As políticas públicas adotadas a partir desses focos são pactuadas entre a União, os estados e os municípios.

Quando da criação do Suas, o Brasil já contava com uma rede de instituições não governamentais que ofertavam os serviços de acolhimento nos municípios. Entretanto, a oferta era inadequada e não condizente com os princípios e as diretrizes do Suas. Pesquisas realizadas em 2004 e 2009 com o objetivo de avaliar a adequação dessas instituições[17] constatavam que a maior parte dos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes ofertados no país por estas instituições demandava uma política de reordenamento institucional para incentivar a mudança de práticas e conceitos, historicamente arraigados, e para promover o aperfeiçoamento dos serviços na direção do novo paradigma da Pnas. Este novo paradigma coloca a família na base da promoção do atendimento e não pensa mais a criança e o adolescente isolados de sua família e do seu território.

No entanto, o processo de reordenamento da rede de serviços de acolhimento integra o esforço de ampliação da cobertura da assistência social nos municípios, em especial dos serviços vinculados à proteção social de alta complexidade. E que, além disso, é um processo gradativo que exige forte envolvimento dos gestores locais, que são, em última instância, os responsáveis pela coordenação e organização da rede de serviços de acolhimento.

As ações prioritárias para o processo de reordenamento são a gestão dos serviços de acolhimento; a organização das equipes de referência para o atendimento; as mudanças nas práticas de atendimento, com foco na reintegração familiar; as ações voltadas ao fortalecimento dos vínculos familiares, na comunidade e nos territórios; e a readequação da estrutura física da rede prestadora de serviços. Finalmente, é importante destacar a elevada capilaridade da rede de proteção social de alta complexidade existente hoje no Brasil, que, em 2014, estava presente em 89% dos municípios com mais de 50 mil habitantes e ofertava 151,3 mil vagas em todo o país.

Serviço de proteção em situações de calamidade públicas e de emergências

O serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências também integra a proteção social de alta complexidade e promove apoio e proteção aos territórios com população atingida por situações de emergência e calamidade pública, com a oferta de alojamentos provisórios, atenções e provisões materiais, conforme as necessidades detectadas.

A implementação desse serviço de proteção segue o modelo da articulação em rede, envolvendo os órgãos da defesa civil, de serviços públicos municipais, distrital, estaduais e federal e organizações não governamentais e redes sociais de apoio. A partir de um esforço conjunto, o objetivo deste serviço é contribuir para a redução de danos e proteção social a indivíduos e famílias e para a reconstrução das condições de vida familiar e comunitária nos territórios atingidos.

17. Ipea (2004) e Fiocruz, Claves e Brasil (2009).

Famílias atingidas por situações de emergência e de calamidade pública que se encontram desabrigadas e desalojadas têm o apoio do serviço de proteção em situações de calamidades públicas e emergências, por meio do Suas.

De 2013 a 2015, o MDS já repassou R$ 34,7 milhões para 58 municípios assegurarem acolhimento imediato às pessoas que perderam suas casas e meios de subsistência. O recurso é voltado para o acolhimento imediato das famílias, na manutenção de alojamentos provisórios, no cadastro da população e na promoção e inserção na rede socioassistencial e o acesso, quando necessário, a benefícios eventuais.

Além do atendimento para minimização dos danos pós-impacto, o serviço socioassistencial de proteção em situação de calamidade pública e de emergências também atua na prevenção, quando realiza o diagnóstico das vulnerabilidades sociais existentes nos territórios, como é o caso da expansão dos assentamentos precários em áreas de riscos que, quase sempre, estão na raiz dos desastres climáticos, que afetam mais proporcionalmente a população pobre.

Em que pese a importância da presença desse serviço, convém enfatizar a expectativa de que ele se torne cada vez mais residual, como consequência de avanços futuros na agenda urbana no que se refere a melhorias nas condições de moradia das populações mais pobres frequentemente vítimas nas diversas situações de desastres e calamidades públicas.

3.3 Cobertura e qualidade da rede socioassistencial (Cras, Creas, Centro Pop)

A expansão dos equipamentos públicos (Cras, Creas e Centro Pop) desde 2005 foi fundamental para a materialização da política de assistência no território nacional. Não se deve subestimar sua importância, tendo em vista o objetivo de consolidar uma política pautada na responsabilização pública pelas seguranças e proteções afiançadas. De fato, a ampliação dessas unidades permitiu operacionalizar serviços, programas e projetos, seja por provisão direta, seja como porta de entrada e posterior encaminhamento para outras unidades da própria rede socioassistencial (públicas ou privadas) ou para unidades de outras políticas e/ou órgãos de defesa de direitos. Assim, a expansão destas unidades públicas no território nacional contribuiu, de forma significativa, para o atendimento de populações vulneráveis e para a ampliação do seu acesso a direitos. Contudo, estas unidades enfrentam, ainda, desafios importantes de estruturação para desenvolvimento de suas atividades, conforme argumentaremos nesta subseção.

A expansão dos centros de referência da proteção básica e especial teve início em 2005 e acelerou-se nos anos subsequentes. Se naquele ano havia 2.292 unidades públicas,[18] em 2014 havia um número 4,6 vezes maior de unidades (10.675).[19]

18. Eram 1.978 Cras e 314 Creas, somando as novas unidades àquelas já existentes e que passaram por um reordenamento (Colin e Jaccoud, 2013).

19. Sendo 5.570 Cras, 2.372 Creas e 215 Centros Pop.

Esta expressiva expansão responde aos objetivos da política de estender sua proteção em todo o território nacional. No caso dos Cras, a diretriz foi a universalização, de modo que cada município tivesse ao menos um centro, ainda que isto significasse adiar a ampliação da cobertura nas cidades mais populosas. A universalização foi praticamente alcançada, uma vez que, em 2014, 98,4% dos municípios brasileiros contavam com a presença de ao menos um Cras; entretanto, apenas 85 municípios não possuíam esse equipamento, sendo estes majoritariamente municípios de pequeno porte, conforme apontam os dados do Censo Suas 2014.

Por sua vez, a expansão dos Creas priorizou os municípios com população acima de 20 mil habitantes. Considerando esse perfil, em 2014, 97,2% dos municípios possuíam cobertura de atendimento por Creas. Não obstante a notável expansão pelo território nacional nos últimos anos, convém lembrar que a cobertura de Creas ainda tem lacunas consideráveis nos municípios com menos de 20 mil habitantes, em que o desafio é a organização de uma oferta regionalizada que permita ampliar, nestes municípios, a cobertura dos serviços de média complexidade, conforme já sinalizado na subseção 3.2.2.

Cabe lembrar, ainda, a expansão mais recente do Centro Pop, destinado ao atendimento de pessoas em situação de rua. Dada a concentração desse público nos municípios de médio e grande portes e nas metrópoles, são esses os municípios priorizados pela política na implantação do Centro Pop. Houve ampliação significativa da quantidade desses equipamentos: eram noventa, em 2011, e chegaram a 215 unidades, em 2014. A despeito desde importante esforço de ampliação, informações levantadas junto às pessoas em situação de rua e registradas no CadÚnico sugerem dificuldades ainda expressivas para o acesso dessa população ao Centro Pop e outros centros da assistência. Em março de 2015, menos da metade (43%) das pessoas em situação de rua registradas pelo CadÚnico afirmou ter sido atendida por um Centro Pop nos últimos seis meses. Para o Creas e o Cras, os percentuais foram 22,1% e 19,7%, respectivamente.[20]

A expansão da cobertura propiciada pelas unidades públicas permitiu uma capilaridade importante do Suas enquanto um sistema público de assistência social, a qual é, sem dúvida, necessária para a materialização da política e suas proteções. Não obstante, cabe lembrar os desafios ainda presentes no que se refere à estruturação desses equipamentos, tendo como perspectiva uma maior efetividade na garantia da proteção social.

Assim, é importante considerar a estrutura dos equipamentos públicos e particularmente a situação dos profissionais (vínculo e formação) que neles atuam para garantir as ofertas instituídas. Embora os indicadores de desenvolvimento dos Cras

20. Dados apresentados no IX Encontro de Monitoramento e Vigilância promovido pelo MDS em 2015. Apresentações disponíveis em: <http://goo.gl/z6431X>.

e dos Creas[21] apresentem melhorias consideráveis nos últimos anos,[22] eles também evidenciam a necessidade de mobilizar esforços para continuar a aprimorar a qualidade da oferta. Segundo o Boletim da Vigilância Socioassistencial (Brasil, 2015), pouco mais de um terço dos Cras não alcançaram ainda um "nível de desenvolvimento aceitável".[23] Desse contingente, vale destacar, 26,0% apresentam um nível de desenvolvimento bastante baixo. No caso dos Creas, 40,7% das unidades não alcançam o nível médio (nível 3) na escala de desenvolvimento do IDCreas (que varia de 1 a 5), segundo dados do Censo Suas 2014.

Deficiências quanto à estrutura física e aos recursos humanos explicam, em grande parte, o baixo nível de desenvolvimento apresentado por algumas unidades. Ainda segundo informações do Boletim da Vigilância Socioassistencial, um terço dos Cras (32,8%) apresentam condições precárias à prestação de serviços de qualidade e somente 23,4% das unidades estão próximas dos padrões de qualidade desejáveis (Brasil, 2015). De modo semelhante, os Creas também revelam fragilidades quanto à estrutura física: 35,2% estão em condições bastante ruins e apenas 11,4% apresentam plenas condições para o desenvolvimento dos serviços com qualidade.

Na dimensão de recursos humanos também são constatadas insuficiências face às exigências mínimas estabelecidas para as equipes de referências das unidades.[24] A maioria dos Cras (65,4%) possui equipes minimamente estruturadas para a prestação de serviços socioassistenciais com qualidade. No entanto, em 34,5% das unidades não se observa tal condição, seja pela ausência ou insuficiência de profissionais específicos para o desenvolvimento do serviço (assistentes sociais e psicólogos), seja pela fragilidade do seu vínculo. A situação dos Creas é ainda mais complexa. Em menos da metade (42,3%), observa-se a presença de equipes de referência em pleno acordo com os requisitos mínimos para o desempenho das atividades.

É importante lembrar que, nos últimos anos, junto com o crescimento do número de trabalhadores do Suas houve também melhoria no nível de escolaridade desses profissionais. Houve uma diminuição na participação dos trabalhadores com ensino fundamental e aumentou a participação daqueles com nível médio e superior (Censo Suas). Contudo, o atendimento aos requisitos da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH) envolve principalmente a contratação

21. IDCras e IDCreas, construídos a partir de informações levantadas anualmente pelo Censo Suas.

22. Ver Relatórios de Gestão SNAS/MDS.

23. Isso significa que o índice dessas unidades é inferior a 3, sendo que o IDCras varia de 1 a 5, e o nível 5 representa a situação mais próxima dos padrões de qualidade desejáveis e o nível 1 representa a situação mais distante do padrão almejado. Três dimensões compõem o índice: estrutura física, recursos humanos e serviços e benefícios. Mais detalhes sobre o IDCras estão no Boletim da Vigilância Socioassistencial (Brasil, 2015).

24. A dimensão recursos humanos do IDCras pretende avaliar a equipe de referência sob dois aspectos: se o seu tamanho é adequado ao porte da unidade e sua composição, tendo como parâmetro a NOB-RH, que estabelece os quantitativos mínimos de profissionais de nível superior.

de profissionais de nível superior em quantidade adequada à prestação do serviço e com as formações específicas exigidas pelo mesmo.

E se, de modo geral, a escolaridade dos profissionais da assistência vem melhorando, cabe lembrar que permanecem disparidades regionais significativas quanto a esse quesito. Nas regiões Sul e Sudeste, a proporção de trabalhadores com nível superior é bem mais alta que no restante do país.

Outra dificuldade em relação à estruturação das equipes diz respeito ao vínculo de trabalho. Nota-se a dificuldade de contratação de profissionais com vínculos de trabalho mais estáveis e protegidos. Dados do Censo Suas mostram uma ligeira redução na participação de estatutários e celetistas *vis-à-vis* um aumento no percentual de trabalhadores com "outros vínculos", em que provavelmente estão as inserções laborais mais precárias.

Novamente, percebem-se também desigualdades regionais expressivas quanto ao quesito vínculo dos trabalhadores. No Nordeste, o percentual de trabalhadores com "outros vínculos" (53%) é bem maior que a média nacional (37%), a qual já é bastante significativa. Nessa região também temos a menor presença de trabalhadores estatutários e celetistas.

Diante do exposto, percebe-se, por um lado, que a expansão das unidades públicas da assistência social contribuiu efetivamente para a ampliação da presença do Estado em territórios marcados pela vulnerabilidade e pela exclusão social. Neste sentido, a existência de uma rede de equipamentos públicos é fundamental para o objetivo de enfrentamento das históricas desigualdades territoriais no acesso a serviços e na efetivação de direitos, presentes não apenas na agenda da política de assistência, mas também nos debates para a construção de uma Nova Agenda Urbana comprometida com a construção de cidades inclusivas, como visto na seção 2. Por outro lado, a estrutura e a qualidade destes equipamentos públicos da assistência revelam desafios importantes para que estes possam desempenhar suas funções protetivas voltadas à inclusão social. Convém lembrar que a garantia de qualidade dessas infraestruturas sociais e seus serviços é fundamental para romper os estigmas que cercam os territórios que os abrigam. Na ausência de investimentos na qualidade destes equipamentos e seus serviços, amplia-se o risco de que a área definida para a intervenção socioassistencial seja ainda mais estigmatizada como um local de pobreza e exclusão social.

4 TERRITORIALIDADE E AS OFERTAS DO SUAS: POTENCIALIDADES E LIMITES

A importância conferida ao olhar territorial para a efetivação de direitos é um dos elementos comuns entre a política de assistência social e as proposições para uma Nova Agenda Urbana guiada pelo conceito de direito à cidade. Esta seção busca detalhar a influência do princípio da territorialização na política de assistência social,

identificando alguns desafios para sua concretização e apontando algumas preocupações relacionadas à construção de uma Nova Agenda Urbana comprometida com a promoção de cidades inclusivas.

A reorientação da política de assistência social apoiada no conceito de territorialização buscou romper com o padrão anterior de operacionalização fragmentada que, até a criação do Suas, organizava-se por segmentos (idosos, crianças, pessoas com deficiência). Assim, a nova Pnas:

> traz sua marca no reconhecimento de que, para além das demandas setoriais e segmentadas, o chão onde se encontram e se movimentam os setores e os segmentos faz diferença no manejo da própria política, significando considerar as desigualdades socioterritoriais na sua configuração (Brasil, 2004, p. 14).

Ao incluir a dimensão territorial como eixo estruturante de sua organização, o Suas propõe que a oferta dos serviços socioassistenciais guie-se pela vulnerabilidade e pelos riscos sociais presentes nos territórios. Além disso, o princípio da territorialização contido no Suas aproxima a política nacional de assistência aos marcos legais que defendem a criação de cidades mais justas e inclusivas, por possibilitar a ampliação dos direitos sociais a partir da democratização do acesso às políticas de educação, saúde, trabalho e renda, entre outras. De acordo com Koga (2003), os territórios carregam os elementos potenciais para orientar políticas públicas mais redistributivas:

> a redistribuição viabilizada pelo acesso às condições de vida instaladas no território onde se vive soma-se aos demais processos redistributivos salariais, fiscais, ou tributários, fundiários e das garantias sociais (...). Parto do pressuposto de que as políticas públicas, ao se restringirem ao estabelecimento prévio de públicos-alvo ou demandas genéricas, apresentam fortes limitações, no que se refere a conseguirem abarcar as desigualdades concretas existentes nos diversos territórios que compõem uma cidade, e assim permitir maior efetividade, democratização e conquista da cidadania (Koga, 2003, p. 20).

Na mesma direção, Sposati (2004) reconhece a potencialidade do princípio da territorialidade na ampliação do alcance da proteção social. Segundo essa autora, a política de assistência social penetra nos territórios com seus serviços, benefícios e trabalho social, concretizando direitos sociais no cotidiano das famílias e indivíduos.

Dessa forma, a consideração do princípio da territorialidade pela Pnas coloca em relevo a importância do território para compreender as situações de vulnerabilidade e riscos sociais, bem como a melhor forma de enfrentá-los. No entanto, sua materialização depende do cumprimento da diretriz da descentralização da política de assistência social que determina que a:

> oferta dos serviços socioassistenciais seja realizada em locais próximos aos seus usuários (...), criando condições favoráveis à ação de prevenção ou enfrentamento das

> situações de vulnerabilidade e risco social, bem como de identificação e estímulo das potencialidades presentes no território (Brasil, 2009, p. 15).

Portanto, a descentralização possibilita a aproximação entre sociedade civil e Estado, ao atribuir a prestação de serviços aos entes federados/governamentais que estão mais próximos da população, ou mesmo estimula a articulação com ela, contribuindo para que a prestação de serviços seja cada vez mais equânime e universal.

Em síntese, a consideração da territorialidade para a localização dos equipamentos da assistência social concede aos serviços socioassistenciais o relevante papel de, entre outros, também contribuir para o enfrentamento da exclusão social e a promoção de cidades mais inclusivas, na medida em que suas ações proporcionam proteção social às pessoas que, em geral, têm muitas dificuldades de acessar seus direitos por suas condições de vulnerabilidade de renda, idade, deficiência física, gênero, situação de rua, local de moradia, entre outras.

A territorialização propõe a organização da proteção social no território com o objetivo explícito de ampliar as garantias de acesso e a efetividade da política. Implicou a reorganização da rede de atendimento, na perspectiva de ampliar a cobertura e alcançar maior efetividade da proteção assistencial. Como visto na seção anterior, a perspectiva de ampliar o acesso, apoiada na estratégia de territorialização, deu origem a dois novos equipamentos públicos, de caráter obrigatório: Cras e Creas, cuja presença ampliou-se consideravelmente na última década, a despeito de alguns desafios de estruturação. Com relação ao conteúdo das ofertas socioassistenciais, as normativas evidenciam a relevância da perspectiva territorial para a estruturação dos serviços. A identificação das necessidades da população de um território (diagnóstico social) consiste em uma referência fundamental para a organização da rede de atendimento e sua adequação às diferentes necessidades dos territórios. Isto evidencia a importância de considerar especificidades de territórios (áreas metropolitanas, áreas rurais, polos turísticos etc.) e de públicos, como, por exemplo, população em situação de rua, catadores, quilombolas etc. e suas consequentes demandas para a política de assistência social. O desafio é pensar e construir estratégias que possam qualificar a capacidade de resposta e atenção da política de assistência social às diversidades territoriais.

O reconhecimento da importância do conhecimento do território para a intervenção pública incorporou uma função específica dentro da política de assistência: a vigilância socioassistencial, com o objetivo de maior adequação das ofertas públicas às necessidades de proteção social da população. Deste modo, entre os instrumentos previstos, destaca-se o diagnóstico socioterritorial, o qual deve subsidiar desde o macroplanejamento da política assistencial nos municípios até a atuação do Cras no seu território de abrangência. Tendo em vista os objetivos ambiciosos desse instrumento, as normativas e orientações técnicas recomendam que

ele não se restrinja a dados estatísticos, mas alimente-se, também, de informações colhidas pelas próprias equipes em visitas aos territórios e em contato direto com as comunidades, inclusive por meio das lideranças comunitárias, das associações de bairro e de movimentos sociais organizados. Considerando que as bases estatísticas disponíveis trazem pouca ou nenhuma informação sobre as situações de vulnerabilidade e risco social objetos da política de assistência, conclui-se que a própria atuação e o próprio trabalho das equipes dos Cras e Creas constituem a principal forma de conhecer as vulnerabilidades e as violações presentes no território em que atuam.

A despeito da centralidade conferida pelas normativas à função de vigilância socioassistencial e ao diagnóstico socioterritorial, a realidade da assistência social revela uma presença ainda incipiente dessas institucionalidades. O Censo Suas 2014 mostra que somente em 35,4% municípios (entre 5.520) há elaboração/atualização do diagnóstico socioterritorial do município. De modo semelhante, apenas em 34,7% há elaboração/atualização de diagnóstico socioterritorial das áreas de abrangência do Cras. Uma das possíveis dificuldades para a concretização desse instrumento aparece no próprio Censo Suas: em 30,0% dos municípios a área de vigilância socioassistencial não estava constituída na estrutura do órgão gestor, sequer informalmente. Além disso, apenas 16,3% dos municípios possuíam profissionais exclusivamente dedicados às atividades relacionadas à vigilância socioassistencial.

Convém lembrar que a principal forma de contato dos profissionais com as famílias do território é por meio da demanda espontânea, ou seja, quando o usuário procura o serviço. Frequentemente, esta procura é motivada pela busca de benefícios assistenciais (PBF, BPC ou benefícios eventuais ofertados pelo município). O pequeno tamanho das equipes influencia certamente o pouco conhecimento das equipes dos Cras acerca das vulnerabilidades presentes no seu território e, consequentemente, limita sua atuação junto às famílias a partir de suas necessidades sociais. Contudo, convém assinalar a armadilha em torno do atendimento pautado pela demanda espontânea, qual seja, ao dedicar-se principalmente a atender aos casos que chegam ao Cras, as equipes limitam sua capacidade de conhecer o território, tão necessária, por sua vez, para instrumentalizar sua atuação. Por conseguinte, limita-se a possibilidade de atuação mais preventiva frente aos riscos e às violações presentes nos seus espaços de atuação.

Esse ponto é particularmente importante quando pensamos na atuação da assistência frente às vulnerabilidades e aos riscos específicos que marcam o contexto urbano, os quais exigem das políticas públicas a mobilização de estratégias diferenciadas para um trabalho mais efetivo. É sabido, por exemplo, os altos índices de violência e homicídio de jovens negros em várias cidades brasileiras; áreas urbanas com forte presença de população de rua; de cidades turísticas marcadas

por forte exploração sexual de crianças e adolescentes; ou ainda de territórios em que é crescente o número de usuários de *crack* e outras drogas.

A efetividade da política assistencial nesses territórios depende, de forma crucial, do quanto as equipes conhecem esses fenômenos e suas manifestações no seu espaço de atuação, bem como da sua capacidade de adequar os serviços socioassistenciais às vulnerabilidades e violações identificadas. Em que medida as ofertas, com seus conteúdos e metodologias, são permeáveis a essas questões? A atenção a grupos e populações considerando as especificidades dos seus territórios é um importante desafio para a atuação da assistência e, consequentemente, sua contribuição no enfrentamento às desigualdades e à exclusão social.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS: DESAFIOS PARA A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL FRENTE À PERSPECTIVA DE UMA NOVA AGENDA URBANA

O caminho percorrido pela política de assistência social na última década revela a construção de uma institucionalidade robusta capaz de operar a proteção socioassistencial sob a perspectiva de direito, com a responsabilização do Estado pelo provimento das ofertas necessárias para afiançar as proteções e as seguranças socioassistenciais. Assim, guiando-se pelos objetivos de proteção social, garantia de acesso a direitos e orientando-se pelo princípio da territorialidade, a Pnas vem contribuindo significativamente para a promoção de cidades mais inclusivas, a partir da disponibilização de um conjunto de serviços e benefícios voltados para a população vulnerável, os quais ganharam densidade a partir da constituição do Suas.

Se, por um lado, a atuação da assistência social revela avanços importantes favoráveis à inclusão social e ao enfrentamento das desigualdades sociais, contribuindo, por conseguinte, para uma agenda urbana pautada na inclusão, por outro, há também desafios que, em certa medida, comprometem sua contribuição nesta agenda. Conforme visto ao longo deste capítulo, há lacunas, seja de cobertura insuficiente de alguns equipamentos, como é o caso dos Centros-Dia e dos Centros Pop, seja de estruturação deles, conforme evidenciou o Boletim da Vigilância Socioassistencial (Brasil, 2015) a respeito das carências técnicas e operacionais de parcela importante dos Cras e Creas.

Ainda a respeito das lacunas na cobertura de serviços, pode-se citar a incompletude na implantação do serviço de proteção social básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas que, embora tipificado nas normativas da política, ainda está ausente em boa parte dos municípios do país.

Além das demandas de ampliação da cobertura e de aprimoramento de equipamentos, cabe lembrar também o desafio de amadurecimento do conteúdo das ofertas para alcançar plenamente os objetivos protetivos enunciados pela política de assistência social. Neste sentido, sobressai a preocupação com o alcance

e a efetividade do princípio da territorialidade na organização do trabalho e das ofertas socioassistenciais. Conforme evidenciaram os debates em torno da Nova Agenda Urbana, os altos índices de homicídio entre a juventude negra é um dos grandes desafios. Cabe interrogar de que forma essa questão permeia o trabalho da assistência social nos territórios em que os homicídios acontecem. Aqui a questão central é a leitura do território pelas equipes de assistência e sua influência nos serviços desenvolvidos no sentido de acolher necessidades, vulnerabilidades e violações presentes no território. Trata-se de uma postura fundamental, tendo em vista dotar de maior efetividade as ações socioassistenciais em virtude das situações sociais objetos de proteção da política.

Além da dificuldade de concretizar uma atuação pautada no conhecimento do território e suas necessidades, cabe ressaltar, ainda, outros desafios que envolvem a concretização dos objetivos protetivos da política de assistência social. Para além de limitações, como insuficiência das equipes e/ou fraca estrutura dos equipamentos, já comentadas anteriormente, convém ponderar limitações dos serviços, em seus conteúdos, métodos e definições frente às situações sociais que pretende enfrentar, conforme nos alerta Jaccoud (2015). Observando o trabalho social com famílias no âmbito do Paif, essa autora pontua algumas limitações da estratégia frente aos desafios com os quais o serviço pretende lidar. Ela lembra também que a própria dinâmica sociológica de um país fortemente desigual reitera os mecanismos de reprodução da desigualdade, os quais se fazem presentes mesmo na execução de políticas públicas pensadas para enfrentá-la (*op. cit.*). Em pesquisa realizada junto a profissionais dos Cras, a autora identificou a presença de atitudes que alertam para o risco de um reforço da tutela e da subordinação dos usuários da assistência. A constatação, junto a esses profissionais, de discursos que subalternizam os usuários, frequentemente percebidos como marcados pela "indolência, apatia, quando não pela preguiça ou incapacidade" (*op. cit.*) alerta para o risco de uma reiteração da subalternidade e mostra o desafio de enfrentar uma "cultura da desigualdade" presente inclusive na postura de profissionais dos serviços destinados a romper com elas.

A despeito dos desafios colocados, é importante reconhecer que a assistência constitui hoje um importante pilar da proteção social no Brasil. Apesar das lacunas aqui apontadas, é inegável a trajetória construtiva da última década, favorecendo a concretização do direito à assistência social. Essa observação faz-se importante nesse momento de instabilidade na área social, a partir da nova conjuntura política do país iniciada em 2016. Esse novo cenário sinaliza retrocessos no campo dos direitos sociais, com ameaça de inversão do caminho até então percorrido de adensamento da proteção social.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social (Pnas)**. Brasília: MDS, 2004.

_____. _____. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Suas**. Brasília: MDS, 2005.

_____. _____. Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua: sumário executivo. Brasília: MDS, 2008.

_____. _____. **Orientações técnicas**. 1. ed. Brasília: MDS, 2009a.

_____. _____. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Aprova a tipificação nacional de serviços socioassistenciais. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2009b.

_____. _____. **Orientações técnicas**: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro Pop Suas e População em Situação de Rua. Brasília: MDS, 2011. v. 3.

_____. _____. **Bolsa Família e seus impactos nas condições de vida da população brasileira**: principais resultados da pesquisa Avaliação de Impacto do Bolsa Família II. Brasília: MDS; SAGI, 2012a. (Estudo Técnico, n. 3).

_____. _____. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução CNAS nº 33, de 12 de dezembro de 2012. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB)/Suas. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2012b.

_____. _____. **Boletim da Vigilância Socioassistencial**, Brasília, n. 3, 2015.

_____. Ministério das Cidades. Ministério das Relações Exteriores. **Habitat III**: elementos orientadores para a posição da delegação brasileira no processo preparatório (reunião regional e reuniões de consultas intergovernamentais). Brasília: MCidades; MRE, 2016.

CARVALHO, C.; MARQUES, R. Bolsa Família e desigualdade de renda domiciliar entre 2006 e 2011. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 13, n. 2, p. 244 - 259, jul.-dez. 2014.

COLIN, D.; JACCOUD, L. Assistência social e construção do Suas: balanço e perspectivas – o percurso da assistência social como política de direitos e a trajetória necessária. *In*: BRASIL. (Org.). **Vinte anos da Lei Orgânica da Assistência Social**. Brasília: MDS, 2013.

COLIN, D.; PEREIRA, J. M. Gestão integrada de serviços, benefícios e transferências de renda: alguns apontamentos sobre a experiência brasileira. *In*: BRASIL. (Org.). **Vinte anos da Lei Orgânica da Assistência Social**. Brasília: MDS, 2013.

FIOCRUZ – FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ; CLAVES – CENTRO LATINO AMERICANO DE ESTUDO DA VIOLÊNCIA E SAÚDE JORGE CARELI; BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Levantamento Nacional das Crianças e Adolescentes em Serviços de Acolhimento**. Brasília: Fiocruz; Claves; MDS, 2009.

GUEDES, G. R.; ARAÚJO, T. F. Impacto do aumento da cobertura do programa Benefício de Prestação Continuada (BPC) sobre a pobreza e a desigualdade entre o grupo de idosos e os elegíveis não atendidos. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 40, n. 1, p. 100-118, jan.-mar. 2009.

HOFFMAN, R. Transferência de renda e a redução da desigualdade no Brasil e cinco regiões entre 1997 e 2004. **Econômica**, v. 8, n. 1, p. 55-81, 2006.

_____. Transferências de renda e desigualdade no Brasil (1995-2011). *In*: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Orgs.). **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Sobre a recente queda da desigualdade de renda no Brasil**. Brasília: Ipea, 2006.

_____. **Boletim de Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise**, Brasília, n. 17, fev. 2010.

_____. **A década inclusiva (2001-2011)**: desigualdade, pobreza e políticas de renda. Brasília: Ipea, set. 2012. (Comunicados do Ipea, n. 155).

_____. **Duas décadas de desigualdade e pobreza no Brasil medidas pela Pnad**. Brasília: Ipea, 2013. (Comunicados do Ipea, n. 159).

JACCOUD, L. Famílias, território e intersetorialidade na agenda da proteção social brasileira. *In*: CONGRESSO LATINO AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, 8., 2015, Lima. **Anais...** Lima: Alacip, 2015.

KERSTENETZKY, C. L. Aproximando intenção e gesto: Bolsa Família e o futuro. *In*: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Orgs.). **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013.

KOGA, D. **Medidas de cidades**: entre territórios de vida e territórios vividos. São Paulo: Cortez, 2003.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro. 2011.

RASELLA, D. *et al*. Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a mortalidade em crianças: uma análise nos municípios brasileiros. *In*: CAMPELLO, T.; NERI, M. (Orgs). **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013. p. 247-262.

ROCHA, S. O declínio sustentado da desigualdade de renda no Brasil (1997-2009). **Revista Economia**, v. 13, n. 3a, p. 629-645, set.-dez. 2012.

SILVEIRA-NETO, R. M.; AZZONI, C. R. Social policy as regional policy: market and nonmarket pactors determining regional inequality. **Journal of Regional Science**, v. 51, n. 5, p. 1-18, 2012.

SOARES, F. V. *et al*. Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade. *In*: BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Orgs.). **Desigualdade de renda no Brasil**: uma análise da queda recente. Brasília: Ipea, 2007. v. 2, p. 87-129.

SOARES, S. *et al*. Os impactos do benefício do Programa Bolsa Família sobre a desigualdade e a pobreza. *In*: ABRAHÃO, J. C.; MODESTO, L. (Orgs.). **Bolsa Família 2003-2010**: avanços e desafios. Brasília: Ipea, 2010.

SOARES, S.; SÁTYRO, N. Diagnóstico e desempenho recente do Programa Bolsa Família. *In*: CARVALHO JUNIOR, J. C. (Org.). **Brasil em Desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2009. v. 3.

SPOSATI, A. Especificidade e intersetorialidade da Política de Assistência Social no Brasil. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 77, p. 30-53, 2004.

SPOSATI, A.; COSTA, L.; COELHO, R. Assistência social, seguridade e cidadania. *In*: FONSECA, A.; FAGNANAI, E. (Orgs.). **Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania**. São Paulo: Editora FPA, 2013.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

SILVA, E. R. (Coord.). **O direito à convivência familiar e comunitária**: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil. Brasília: Ipea; Conanda, 2004.

CAPÍTULO 3

CIDADES SEGURAS

Flávia Carbonari[1]
Renato Sérgio de Lima[2]

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo apresenta uma reflexão sobre o potencial das cidades brasileiras na prevenção da violência e promoção da segurança cidadã. A seção 2 traz um panorama sobre a violência nas cidades brasileiras, com dados de criminalidade e desigualdade e violência nas capitais do país e de violência e desigualdade racial, entre outros. Inclui-se, na subseção 2.1, uma análise das causas geradoras e dos custos resultantes desse cenário. A seção 3 trata do novo paradigma do direito à cidade e da cidade para todos, que implica reconhecer a segurança como um direito de todo cidadão. Na subseção 3.1, levantamos a discussão sobre o papel dos municípios na promoção da segurança urbana, seguida pela seção 4, que fala sobre a vocação preventiva dos municípios e o Estatuto da Cidade. A subseção 4.1 expõe outras tendências das boas práticas locais de prevenção. Encerramos o capítulo com as considerações finais, na seção 5, retratando os espaços e as oportunidades de ação hoje existentes dentro do âmbito das próprias políticas de urbanização para promover cidades mais seguras.

2 PANORAMA DA VIOLÊNCIA NAS CIDADES BRASILEIRAS

O Brasil experimentou diversos ganhos sociais e econômicos nas últimas décadas. Indicadores de renda, desigualdade, escolaridade e habitação, por exemplo, apresentaram significativo progresso. A qualidade de vida da maioria dos brasileiros, de maneira geral, teve uma melhoria. No entanto, apesar de tais avanços, a criminalidade e a violência não apenas continuaram fazendo parte da realidade das grandes cidades, em que vivem hoje mais de 80,0% dos brasileiros, como também

1. Mestre em estudos latino-americanos pela Georgetown University (Estados Unidos) e consultora especialista em desenvolvimento social e segurança cidadã do Banco Mundial. *E-mail*: <flaviacarbonari@gmail.com>.
2. Doutor em sociologia pela Universidade de São Paulo (USP), professor da Fundação Getulio Vargas (FGV), vice-presidente do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) e pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). *E-mail*: <renato.lima@forumseguranca.org.br>.

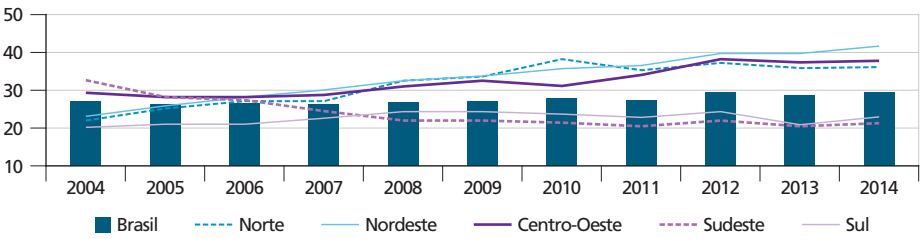
pioraram significativamente. A violência e a sensação de insegurança fazem parte da realidade cotidiana urbana, e ainda são vividas de forma muito mais exacerbada por certos grupos, como mulheres, jovens e negros. Segundo a Pesquisa Nacional de Vitimização de 2013 realizada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça e Cidadania (Senasp/MJC), 49,6% da população tem muito medo de ser assassinada (Brasil, 2013).

Não é por menos. Em 2014, os municípios brasileiros registraram mais de 58 mil mortes intencionais, que incluem homicídios, lesões seguidas de morte, latrocínios (roubos seguidos de morte), mortes decorrentes de intervenção policial e policiais mortos, segundo dados do 9º Anuário Brasileiro de Segurança Pública, o equivalente a 10% do total de homicídios no mundo (FBSP, 2015). Das cinquenta cidades mais violentas do mundo, 21 estariam localizadas no país, segundo *ranking* da organização não governamental (ONG) mexicana Seguridad, Justicia y Paz (2016).

Talvez mais alarmante seja o fato de que já nos acostumamos a conviver com tais níveis de violência. Durante duas décadas, a partir dos anos 1980, a taxa de homicídios nacional cresceu acentuadamente. Depois de certa queda e relativa estabilidade da taxa no início dos anos 2000, os índices voltaram a crescer a partir de 2008. Hoje, com mais 28 homicídios para cada 100.000 habitantes, o Brasil é considerado um dos países mais violentos do mundo.

Tais tendências no panorama nacional escondem grandes heterogeneidades sub-regionais. A relativa estabilidade do início dos anos 2000, por exemplo, foi possível por conta de uma significava redução dos homicídios em estados das regiões Sudeste e Sul, contrastando com um aumento exponencial dos homicídios no Nordeste e no Centro-Oeste. Por exemplo, a taxa de homicídios cresceu mais de 100% em todos os estados do Nordeste, com exceção de Alagoas e de Pernambuco, entre 2004 e 2014, e caiu 52% e 33% em São Paulo e no Rio de Janeiro, respectivamente, no mesmo período (Ipea e FBSP, 2016).

GRÁFICO 1
Taxa de homicídios por 100.000 habitantes no Brasil e regiões (2004-2014)



Fonte: Ipea e FBSP (2016, p. 7).

Essa heterogeneidade também se expressa claramente nas capitais e regiões metropolitanas do país. Em 2014, Fortaleza registrou uma taxa de 77,3 crimes violentos letais intencionais para cada 100.000 habitantes, muito superior à nacional, enquanto a cidade de São Paulo, que vem registrando a queda mais constante nesse indicador nas últimas duas décadas, registrou uma taxa de 11,4 no mesmo ano.

TABELA 1
Crimes violentos letais intencionais nas capitais brasileiras (2013 e 2014)

UF	Capital	Números absolutos		Taxa		Variação (%)
		2013	2014	2013	2014	
Total capitais		**15.777**	**15.912**	**33,0**	**33,0**	**-0,1**
SE	Aracajú	275	274	44,7	43,9	-1,8
PA	Belém	750	734	52,6	51,2	-2,6
MG	Belo Horizonte	861	768	34,7	30,8	-11,2
RR	Boa Vista	72	55	23,3	17,5	-25,0
DF	Brasília	743	737	26,6	25,8	-3,0
MS	Campo Grande	115	159	13,8	18,9	36,5
MT	Cuiabá	236	273	41,4	47,4	14,5
PR	Curitiba	563	604	30,4	32,4	6,4
SC	Florianópolis	63	78	13,9	16,9	21,6
CE	Fortaleza	1.993	1.989	78,1	77,3	-1,0
GO	Goiânia	625	659	44,8	46,7	4,0
PB	João Pessoa	515	481	66,9	61,6	-7,9
AP	Macapá	151	145	34,5	32,5	-6,0
AL	Maceió	811	699	81,4	69,5	-14,5
AM	Manaus	787	841	39,7	41,6	4,8
RN	Natal	573	568	67,1	65,9	-1,8
TO	Palmas	67	74	26,0	27,9	7,3
RS	Porto Alegre	484	598	33,0	40,6	23,2
RO	Porto Velho	139	151	28,7	30,6	6,6
PE	Recife	452	514	28,3	32,0	13,1
AC	Rio Branco	120	133	33,6	36,5	8,8
RJ	Rio de Janeiro	1.389	1.305	21,6	20,2	-6,4
BA	Salvador	1.485	1.397	51,5	48,1	-6,5
MA	São Luís	645	735	61,2	69,1	12,9
SP	São Paulo	1.412	1.360	11,9	11,4	-4,3
PI	Teresina	332	446	39,7	53,1	33,7
ES	Vitória	119	135	34,2	38,3	12,2

Fonte: 9º Anuário Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2015).

Além disso, o fenômeno da violência como uma realidade da cidade grande também vem se transformando. Embora as capitais brasileiras concentrem cerca de 28,0% dos homicídios do país, cidades menores e do interior estão sofrendo com significativos e acelerados aumentos nas taxas de criminalidade, inclusive em muitas áreas historicamente pacíficas, trazendo novos desafios para a gestão pública local. Por exemplo, das vinte microrregiões – conjunto de municípios limítrofes com características econômicas e sociais similares, segundo definição do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – com maior crescimento das taxas de homicídios, algumas localidades, como Senhor do Bonfim, na Bahia, registraram aumentos da magnitude de 1.136,9%, ou de 390,9%, no Litoral Ocidental Maranhense, entre 2004 e 2014. Mas, nesses casos, também tem que se levar em conta o impacto de uma provável melhoria na captação do dado, relativizando as curvas de crescimento (Ipea e FBSP, 2016).

Um dado talvez ainda mais importante para a administração da segurança nas cidades é que a heterogeneidade e a concentração do comportamento da violência letal no Brasil reproduzem-se também dentro delas, afetando territórios e populações de maneira altamente desigual. Em São Paulo, por exemplo, um mapa da distribuição dos homicídios mostra sua concentração nas periferias das cidades; no caso do Rio de Janeiro, a concentração dos homicídios dá-se nas "favelas", no "morros" ou nos "aglomerados subnormais", segundo definição do IBGE. Apesar de algumas dessas áreas no Rio de Janeiro estarem localizadas em regiões mais centrais da cidade, elas compartilham condições estruturais de vulnerabilidade semelhantes às áreas periféricas de São Paulo. Em 2014, 50% dos homicídios no Rio de Janeiro estavam concentrados em apenas dezessete bairros, o equivalente a 10% dos bairros da cidade. No mesmo ano, 25% dos homicídios do país ocorreram em apenas 470 bairros (Cerqueira *et al.*, 2016).

Em Recife, 42% dos homicídios ocorrem em treze territórios localizados na Zona Sul da cidade, que, por essa razão, foram priorizados pelo *Pacto pela Vida* municipal, inspirado no programa de segurança estadual de mesmo nome. Estudos internacionais recentes mostram ainda que, mesmo dentro de áreas, bairros ou comunidades em que há uma concentração de homicídios nas cidades – as áreas conhecidas como *hotspots*, geralmente priorizadas para intervenções territoriais focalizadas –, há ainda uma predominância de ocorrerem crimes em determinadas ruas (Weisburd *et al.* 2012).

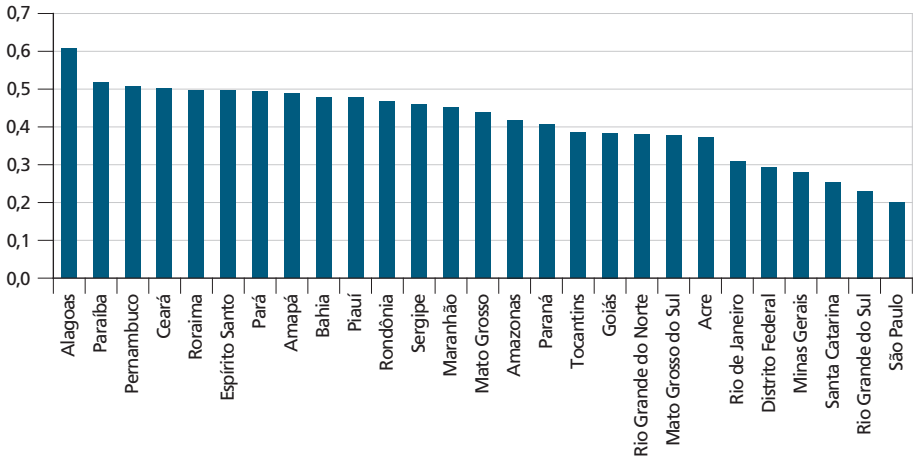
A grande maioria das vítimas de homicídio nesses territórios no Brasil é composta por adolescentes e jovens (12 a 29 anos), pretos e pardos[3] e residentes dos grandes centros urbanos. O Índice de Vulnerabilidade Juvenil à Violência e à Desigualdade Racial (IVJ – Violência e Desigualdade Racial), que utiliza essa

3. No Brasil, a categoria "negro" é a soma da categoria "pretos e pardos", de acordo com o IBGE.

faixa etária, demonstra ainda que, no Brasil, a proporção é de um jovem branco morto para cada 2,55 jovens negros mortos, na evidência de como a violência é seletiva (FBSP, 2015). E, em alguns estados, como Alagoas, Pernambuco e Paraíba, esse risco é muito mais alto, com 8,74, 11,56 e 13,4, respectivamente.

O indicador sintético do IVJ – Violência e Desigualdade Racial, apresentado no gráfico 2, considera o risco relativo de adolescentes e jovens negros e brancos serem vítimas de assassinatos associado a outras dimensões, como mortalidade por acidentes de trânsito, frequência à escola, situação de emprego, pobreza no município e escolaridade (FBSP, 2014). Por este índice é possível associar diferenças raciais à maior ou menor vulnerabilidade juvenil à violência, compreendendo o fenômeno como algo mais amplo do que simplesmente do que a exposição à violência letal. Para a análise do indicador deve-se considerar que os valores podem ir de 0,0 até 1,0, sendo que quanto maior o valor, maior o contexto de vulnerabilidade dos jovens daquele território.

GRÁFICO 2
IVJ – Violência e Desigualdade Racial por UF (2014)
(Ano-base 2012)



Fonte: FBSP (2014).

Outros tipos de violência também fazem parte da realidade das cidades e afetam diferentes grupos de maneiras mais acentuadas. As mulheres, por exemplo, compõem um segundo grupo sob maior risco de vitimização. Em 2014, as polícias brasileiras notificaram 47.646 casos de estupro, segundo dados do 9º Anuário Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2015), sendo que esse é um dos tipos crimes com maior subnotificação. A Pesquisa Nacional de Vitimização de 2013 sugeriu que, no Brasil, somente 7,5% das vítimas de violência sexual registram

tal crime na delegacia (Brasil, 2013). Pesquisa recente do Ipea (2014) estimou que apenas 10,0% de casos de estupro seriam notificados no país, chegando o número real de casos a possíveis 527 mil vítimas. Não é à toa, portanto, que 90,0% das mulheres e 73,7% dos jovens de 16 a 24 anos das grandes cidades brasileiras tenham medo de ser vítimas de violência sexual, segundo pesquisa Datafolha encomendada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2015).

A sensação de insegurança nas cidades inibe mulheres de caminharem sozinhas à noite, por exemplo, ou que jovens e crianças brinquem nas ruas, deixando de fazer uso do espaço público que é seu por direito. São tão recorrentes os casos de abusos nos transportes públicos, que em algumas cidades, como Rio de Janeiro e Distrito Federal, governos criaram "vagões rosa" para transportar apenas mulheres. Tais práticas são similares a modelos adotados em países como México ou Índia, mas apostam na ideia de segregação como resposta de política pública à insegurança vivida pela mulher nas cidades. A cidade é reapropriada na perspectiva da contenção e do medo, do uso segregado do território e do espaço público.

A Pesquisa Nacional de Vitimização (Brasil, 2013) mostrou ainda que 32,6% dos brasileiros que vivem em cidades com mais de 15 mil habitantes afirmaram ter sofrido, ao longo da vida, algum tipo de vitimização. Entre as capitais, as taxas de vitimização chegam a 47,1%, em Macapá – a mais alta do país –, seguida por Belém (41,1%) e Rio Branco (31,9%).

Por fim, vale ressaltar que, para além dos registros de crimes e pesquisas de vitimização, as percepções sobre a violência urbana – altamente influenciadas pelo *layout*, pelo desenho e pela funcionalidade do espaço urbano – também mostram como a sensação de segurança manifesta-se de maneira desigual nas cidades, estabelecendo uma relação a ser mais bem explorada entre espaço urbano, insegurança e insatisfação com os serviços prestados na segurança pública.

Nessas áreas, a tais percepções deve-se agregar ainda a maior exposição à violência, muitas vezes fundamentada em um racismo institucional e estigmatização que tornam o medo das forças policiais parte da sensação de insegurança vivida nas cidades. Uma pesquisa do FBSP realizada em parceria com o Instituto Datafolha em 2015 mostrou que 62% da população brasileira tem medo de ser vítima de violência por parte da Polícia Militar, sendo a maioria destes jovens pobres, autodeclarados pretos e moradores do Nordeste (FBSP, 2015).

De fato, em 2014, os registros de letalidade policial superaram os latrocínios no país e, ultrapassando os 3.000 casos naquele ano, já representam a segunda causa mortis entre as ocorrências classificadas como mortes violentas intencionais (FBSP, 2015). Esse fenômeno está, em parte, associado à adesão de parcela significativa da população a métodos violentos de controle do crime. A mesma pesquisa do FBSP e Instituto Datafolha revelou que 50% da população das grandes cidades

brasileiras afirma apoiar a máxima do "bandido bom é bandido morto". Essa opinião é mais evidente entre autodeclarados brancos (53,5%), do sexo masculino (52,1%) e residentes no Sul do país (54%), ainda que 44% dos autodeclarados pretos e 48% dos pardos também concordem com tal afirmação. Entretanto, considerando que a margem de erro da pesquisa é de 3 pontos percentuais (p.p.) para mais ou para menos, estamos diante de um quadro no qual a população parece estar dividida entre os mecanismos mais legítimos de controle social. Isto porque, ao mesmo tempo em que clamam por ações violentas, diversos levantamentos realizados demonstram que a confiança na polícia no Brasil raramente ultrapassa a taxa de 30% (Brasil, 2013; FGV, 2015) e que 62% da população tem medo de ser vítima de violência por parte da Polícia Militar (FBSP, 2015). Ou seja, vivemos um paradoxo no qual ao mesmo tempo em que a polícia é temida, a descrença no sistema judiciário acaba resultando em um cenário no qual segmentos expressivos da população legitimam a crença de que a polícia pode fazer justiça com as próprias mãos.

Em suma, negros, jovens e mulheres, residentes de áreas mais vulneráveis, correm maior risco de vitimização nas cidades brasileiras e, consequentemente, vivenciam seus direitos à cidade de maneira disjuntiva, para utilizar o conceito da antropóloga Teresa Caldeira (2000), e desigual a outros cidadãos, que têm acesso a outros mecanismos de vigilância e segurança. Todavia, o medo distribui-se de forma mais ampla e atinge a todos os moradores das cidades brasileiras.

2.1 Causas e custos

A violência e a criminalidade não são apenas produto de realidades profundamente desiguais e segregadas, como é a brasileira, mas são fatores geradores da desigualdade e da segregação, com potencial para exacerbar essas características. No Brasil, diversos fatores estão por trás do aumento e da manutenção de elevados índices de crime e violência dos últimos anos. Entre eles, poderíamos citar: a urbanização sem planejamento adequado; as condições econômicas voláteis e instáveis que levaram a elevados níveis de desigualdade de renda e exclusão social; a rápida expansão dos grupos de traficantes nas principais áreas urbanas juntamente à proliferação de armas de fogo; uma cultura violenta da resolução de conflitos; e instituições ineficientes.

Essa realidade cria um círculo vicioso com altos custos sociais e econômicos que interfere diretamente no potencial de crescimento e desenvolvimento das cidades e do país. Recente análise de Lima *et al*. (2016) sobre os gastos de segurança e os custos da violência para o país mostrou que, apenas em 2014, o Brasil gastou cerca de R$ 73 bilhões com segurança pública, sendo R$ 65 bilhões gastos estaduais, R$ 8 bilhões gastos da União e R$ 4 bilhões gastos municipais, o que representa 1,3% do produto interno bruto (PIB). As despesas com segurança só perdem para os gastos declarados com saúde e educação, que correspondem, respectivamente, a 3,4% e 6,1% do PIB.

Mais significativo e preocupante são os resultados obtidos pelos autores sobre os custos diretos da violência nos serviços públicos de saúde, que corresponderam a R$ 2,7 bilhões correntes em 2013. As agressões representaram 6% destes custos (R$ 169 milhões), e os acidentes de transportes, 24% (R$ 641 milhões). Quando se consideram os gastos referentes ao sistema de saúde como um todo, estes custos correspondem a R$ 5,14 bilhões para causas externas (soma de todas as mortes provocadas por fatores externos ao indivíduo) e R$ 321 milhões e R$ 1,2 bilhão, respectivamente, para agressões e acidentes de transportes.

Em relação aos anos perdidos para as mortes violentas, a partir dos resultados da mortalidade por agressões observada em 2013, os autores estimaram que os anos de vida produtiva perdidos correspondam a 1,3 milhão de anos com um custo de R$ 31 bilhões correntes de 2013. Para a mortalidade por acidentes de transportes, esses valores são, respectivamente, R$ 695 milhões e R$ 17 bilhões correntes de 2013. São Paulo e Bahia são os estados com o maior custo: R$ 3,15 e R$ 3,08 bilhões, respectivamente, em relação às agressões.

Os custos sociais da violência sobre o PIB são ainda mais significativos. Lima *et al*. (2016) estimaram um valor de aproximadamente R$ 133,4 bilhões (soma do total das causas externas e do total dos custos da perda de capital humano por anos de vida perdidos) para o total do Brasil, equivalendo a cerca de 2,53% do PIB brasileiro em 2013.

Todos esses dados de criminalidade, vitimização e percepção da violência nas cidades, que geram custos tão elevados para o país e a sociedade, como descritos anteriormente, mostram que a segurança pública deve ser prioritária na Nova Agenda Urbana que se pretende definir para o país no contexto das discussões da III Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III).

3 O DIREITO À CIDADE SEGURA PARA TODOS E A REALIDADE BRASILEIRA

O novo paradigma do direito à cidade e da cidade para todos implica reconhecer a segurança como um direito em si. Isso porque, na ausência dela, cidadãos não podem exercer em plenitude seu direito à cidade. Populações sob maior risco de vitimização, já excluídas e segregadas social e territorialmente, sofrem ainda mais. A inibição de ir e vir movida pelo simples medo da violência e a restrição ao acesso e uso de espaços e serviços públicos afetam sobretudo grupos mais vulneráveis, como mulheres, jovens, negros e crianças. O direito à cidade é, então, vivido de maneira diferente por diferentes grupos, e a cidade deixa de ser para todos e torna-se um espaço ainda mais segregado por conta da insegurança.

Em 1950, 36% da população brasileira vivia em cidades; hoje, a taxa de urbanização do país ultrapassa os 85% (Ipea, 2016). O amplo e rápido processo

de urbanização global, particularmente evidente na América Latina, representa uma dupla tendência: o crescimento das populações que vivem em cidades e, ao mesmo tempo, o crescimento das áreas classificadas como urbanizadas (Miraglia, 2015).

O aumento do tamanho e da quantidade de aglomerações urbanas não deve ser lido, no entanto, como um fator gerador dos altos índices de criminalidade de violência que vemos hoje no país. Diversos estudos demonstram que a inadequação ou a falta de planejamento, desenho e gestão da urbanização, e não o tamanho dos aglomerados, é que geram ambientes propícios para a criminalidade (UN, 2015). No Brasil, esse processo de transformação das cidades tem se dado, nas últimas décadas, de forma desordenada, exacerbando condições de desigualdades sociais estruturais e históricas do país. Nas maiores cidades brasileiras, tal processo caracteriza-se pela propagação de loteamentos irregulares como solução habitacional encontrada nas periferias, por um lado, e a expansão de vazios urbanos e imóveis vagos em áreas urbanizadas, por outro (Ipea, 2016). Como consequência, a urbanização nas grandes cidades foi gerando uma crescente desintegração socioterritorial entre bairros e áreas centrais. E, nessa brecha, gera oportunidades para a emergência do crime organizado e da violência dele derivada, na medida em que permite que o crime ocupe papéis que deveriam ser do Estado e das políticas públicas.

Tal segregação socioespacial eleva os custos de implantação e uso da infraestrutura urbana e aprofunda o desenvolvimento urbano desigual que, por sua vez, resulta em maior exclusão e gera territórios e populações cada vez mais vulneráveis e marginalizados. No processo de crescimento desordenado, às diferenças de acesso a habitação e infraestrutura urbana básica, somam-se ainda saúde, educação, cultura, lazer e, finalmente, segurança, que está diretamente vinculada a essas outras dimensões fundamentais da vida de qualquer cidadão. A exclusão social transforma-se, então, em um retrato que tem sua mais nítida expressão no espaço urbano: territórios inteiros segregados, carentes de recursos e serviços e, muitas vezes, dominados por poderes paralelos, em que se concentram, regularmente, também os maiores indicadores de violência das grandes cidades, nos quais a ausência do Estado acaba por impulsionar a associação entre informalidade e ilegalidade. Tal ausência, ainda mais se combinada a territórios controlados por grupos armados, acirra a sensação de desconfiança mútua entre comunidades e autoridades, tornando a manutenção da ordem e a provisão de serviços ainda mais desafiadora. Grupos já sob maior risco de vitimização tornam-se ainda mais vulneráveis nessas áreas, como jovens, adolescentes, mulheres e crianças.

É nesse contexto em que territórios inteiros definem-se por uma ausência generalizada que impede a realização plena dos direitos dos cidadãos. Em verdade, mais do que ausência em si, o fenômeno embute relações entre grupos comunitários, facções criminais e polícias nem sempre transparentes, com fronteiras entre o legal e

o ilegal sendo manejadas e negociadas constantemente e com alta discricionariedade por parte do poder público. São grandes, portanto, os desafios para a construção de territórios e cidades seguras. A concentração dos homicídios e demais mortes violentas nesses territórios enfatiza a intrínseca relação entre violência e exclusão social e urbana, tornando intervenções integradas, territorializadas e multissetoriais estratégias fundamentais para prevenir a violência letal, como veremos a seguir.

Os crescentes índices de violência vistos nas cidades brasileiras nas últimas décadas, que provocam com que as capitais totalizem 29% dos crimes do país (FBSP, 2015), não são, portanto, resultado inevitável do crescente processo de urbanização, mas sim do fato de tal processo dar-se em contextos de profundas desigualdades econômica, sociais e espaciais, e sem o devido planejamento (somados, logicamente, a diversos outros fatores do contexto de insegurança das cidades brasileiras, já mencionados na seção 2 deste capítulo). Pensar o direito à cidade é, portanto, refletir sobre o espaço urbano planejado, inclusivo e seguro, construído por todos, uma vez que inclusão pressupõe também participação, e para que todos possam exercer seus direitos em plenitude e ter acesso às mesmas oportunidades. E, neste caso, há que se lembrar de um fator de permanente tensão e fricções hoje posto e que diz respeito ao pacto federativo e à delegação de funções e atribuições entre União, estados, municípios e Distrito Federal. Isso para não dizer, na necessária cooperação entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como com os Ministérios Públicos.

3.1 O papel dos municípios na promoção da segurança urbana

O dilema federativo, somado ao panorama da violência nas cidades brasileiras e à sua vinculação aos acessos desiguais à cidade, nos remetem a outro ponto fundamental: o papel dos governos locais para reverter esse cenário e fomentar cidades seguras. Se segurança pública implica uma multiplicidade de atores, a reflexão sobre cidades seguras deposita um olhar estratégico em torno da agenda dos governos locais na área.

A legislação brasileira pode ser vista, em uma perspectiva mais estrita, como limitadora do papel do município na garantia da segurança de seus cidadãos em termos estritos, de gerenciamento das polícias. No Artigo 144 da Constituição Federal, que trata especificamente de segurança pública, a única menção feita aos municípios é a que cita que eles podem constituir guardas civis para "proteção de seus bens, serviços e instalações" (Brasil, 1988, Artigo 144). Por um lado, tal definição restringe a ideia de segurança a ações repressivas e de controle, a um tema de polícia ou, no caso, de guarda municipal.[4] Por outro, ao afirmar

4. Segundo a Constituição Federal de 1988, os municípios "poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei" (Brasil, 1988), em uma visão extremamente limitada sobre o potencial dos atores subnacionais.

que é responsabilidade das cidades a gestão dos serviços públicos como educação, saúde, do patrimônio público e o ordenamento dos espaços públicos, a legislação brasileira estabelece, também, as condições para o envolvimento direto dos governos municipais na área de segurança. Isso porque essas áreas de intervenção apresentam um enorme potencial para o desenvolvimento de políticas de prevenção da violência, cada vez mais entendido como um tema transversal e que, como tal, requer respostas multissetoriais e integradas que vão muito além da ação policial. Portanto, se a cidade é, por um lado, o retrato das mais distintas formas de violência e exclusão, por outro nela se encontra também uma terra de oportunidades, pois é na cidade em que os cidadãos exercem seus direitos. Segurança pública configura-se para além da pauta meramente policial e precisa ser compreendida enquanto um amplo processo social de pactuação e coalizão em torno de regras de convivência e de relações sociais, pelas quais o território ganha centralidade.

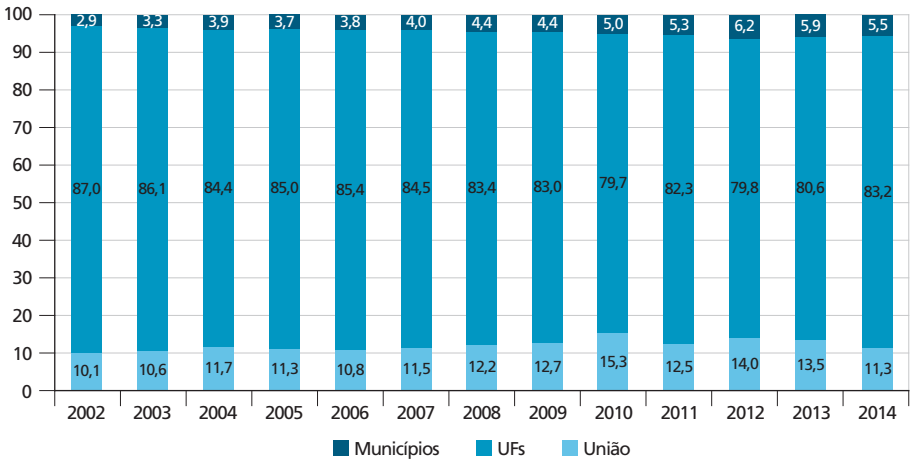
No entanto, o envolvimento dos governos locais, principais reguladores desse território, nessa área é uma tendência ainda incipiente no país. O sistema de segurança pública brasileiro mantém até hoje basicamente as mesmas estruturas e práticas institucionais do regime militar, o que gera muitas dificuldades de coordenação e governança entre os diversos atores que o compõem, bem como dúvidas em relação a seus mandatos. A ausência de regras para regulamentar as funções e os relacionamentos das diferentes polícias resultou em um quadro caracterizado por um protagonismo exacerbado das polícias estaduais no provimento desses serviços, um modelo de governança caótico, baixíssima capacidade de indução e coordenação do governo federal e ausência dos municípios no debate até o início dos anos 2000. Apesar deste quadro, reconhecido pelos próprios governos, é de se destacar que as últimas duas décadas foram caracterizadas por importantes avanços incrementais nas políticas de segurança, como a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública, em 1997, e do Fundo Nacional de Segurança Pública, em 2001, e o fortalecimento do papel dos municípios (especialmente via agenda das guardas municipais) e de sua atuação em políticas de prevenção.

Desde os anos 2000, muito vem se discutindo sobre a responsabilidade dos municípios na área de segurança, e os gastos e as ações dos governos municipais nesta área têm sido crescentes. O gráfico 3 mostra, por exemplo, que, em 2014, os municípios declararam um gasto de aproximadamente R$ 4,2 bilhões com segurança pública, contra cerca de R$ 1,4 bilhão gasto em 2002 (Lima *et al*. 2016).

Ao analisar a participação de cada ente federativo no total das despesas com segurança pública no gráfico 3, verifica-se que os municípios saltaram de um patamar de 2,9% dos gastos públicos na área, em 2002, para 5,5%, em 2014, confirmando um papel cada vez mais ativo na área de segurança (antes eles já financiavam gastos operacionais das polícias, como aluguéis, contas de consumo

e manutenção e combustíveis das viaturas). Porém, esbarram em uma séria crise de financiamento, com a incapacidade de geração de receita para financiamento dessas ações e a inexistência de recursos vinculados para a área (Lima *et al.*, 2016). A segurança pública não conta com vinculação de recursos, mas o Fundo Nacional de Segurança Pública, criado pela Lei nº 10.201/2001[5] e alterado em 2003 pela Lei nº 10.746/2003,[6] ampliou as possibilidades de financiamento do fundo, já que, quando de sua criação, apenas os municípios com guardas podiam pleitear recursos. O fundo representa hoje um dos principais mecanismos de repasse de recursos da União para estados e municípios em ações de segurança pública, mas isso ocorre por meio de convênios pulverizados e sem uma visão sistêmica orientada por uma política nacional de segurança (convênios que, muitas vezes, provocam a devolução de dinheiro em função da incapacidade de os governos subnacionais os gerenciarem e executarem). Assim, é difícil avaliar a efetividade destes repasses. De modo complementar, a maior parte das despesas na área é feita pelos estados e boa parte dos recursos são consumidos com folhas de pagamento das polícias estaduais (Civil e Militar).

GRÁFICO 3
Participação dos entes federativos no total de despesas com segurança pública: União, UFs e municípios (2002-2014)



Fontes: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2015).

Uma revisão dos dados nacionais indica que 1.081 cidades criaram guardas municipais (19,4% do total). Deste total, apenas 240, ou 22%, possuem hoje Conselhos Comunitários de Segurança (Consegs), criados para promover a

5. Disponível em: <http://goo.gl/EMa7uz>.
6. Disponível em: <http://goo.gl/Fs9jGU>.

aproximação entre os cidadãos e os agentes do sistema de segurança na definição e resolução de problemas; 152 (14%) possuem um plano municipal de segurança; e 58 (5,4%) possuem os três (FBSP, 2015).

Embora a soma de todos esses dados sinalize uma crescente preocupação e corresponsabilização dos governos locais com a temática, estamos ainda distantes da compreensão de segurança pública em seu conceito mais amplo e integrado de segurança cidadã, que associa segurança pública com direitos de cidadania. A análise das ações municipais nesse campo mostra que a percepção do papel do município na promoção da segurança de seus cidadãos ainda está muito vinculada à lógica de controle e polícia, com o aumento no número de agentes municipais de segurança.

No entanto, municípios podem oferecer exemplos promissores de práticas de segurança como política pública, para além da lógica da repressão, por meio de um conceito que se tornou chave nesse caminho: o da prevenção do crime e da violência. As estruturas de governança das cidades, a proximidade dos cidadãos, a capilaridade de suas ações e mandatos na provisão de diversos serviços oferecem a governos locais a oportunidade de promover ações coletivas e colaborativas para o desenvolvimento local e construção de espaços resilientes à violência, com capacidade de tornar sustentáveis os ganhos de segurança.

A prevenção da violência ganhou visibilidade na América Latina, conforme o conceito de segurança pública foi evoluindo e que conceitos como segurança cidadã e segurança humana começaram a difundir-se pela região – com menos intensidade no Brasil, ressalte-se. Tais conceitos pressupõem que segurança pública não é, de fato, uma questão e responsabilidade apenas dos sistemas de polícia e justiça, mas envolve uma série de outros atores que, atuando de maneira integrada e articulada, são também responsáveis para que o crime e a violência, em última instância, nem ocorram. Consolida-se, com tal conceito, a ideia de que o combate à violência não se dá apenas por meio de repressão, mas deve estar fundamentado em ações de prevenção, atacando suas fontes em sua origem: a sociedade, a comunidade, as famílias, o indivíduo.

Pensar a promoção de segurança aos cidadãos por meio de estratégias integradas, não apenas entre os diferentes níveis de governos e atores, mas também entre os serviços oferecidos à população, perpassa, portanto, por áreas como educação, saúde, trabalho, esporte, lazer e habitação. Entende-se que nestas áreas há uma série de fatores de risco que podem tornar indivíduos mais suscetíveis à violência e à criminalidade. Entretanto, estes mesmos fatores podem também se transformar em fatores de proteção, tornando indivíduos e territórios resilientes à violência.

Outras premissas dessa concepção de segurança cidadã são o direcionamento dos esforços para os públicos e os locais mais atingidos pela violência, a aliança entre

repressão qualificada e prevenção e, por fim, a promoção da convivência pacífica nos espaços públicos. Novamente, o *locus* privilegiado é o território.

Essa mudança de paradigma vem fundamentada em uma série de marcos internacionais que têm ajudado a ampliar o conceito de segurança. Diretrizes da Organização das Nações Unidas (ONU) ajudaram a reconhecer formalmente que políticas de redução da violência não poderiam estar baseadas apenas no sistema de justiça criminal. Com base em estudos de diversos países, o *Guia de Prevenção do Crime* elaborado pela UNODC (2010) aponta para uma série de abordagens preventivas que, se combinadas, comporiam as estratégias mais efetivas de prevenção. São elas: a prevenção por meio do desenvolvimento social, a prevenção com base comunitária, a prevenção situacional, e a reinserção social (que também é uma estratégia de prevenção social).

A primeira abordagem refere-se à prevenção à criminalidade por meio do desenvolvimento social, com intervenções em áreas como educação ou saúde, com objetivo de oferecer oportunidades e melhorar a qualidade de vida da população. Nota técnica do Ipea, lançada em maio de 2016, indica que, por exemplo, no caso do município do Rio de Janeiro, na comparação entre os bairros mais e menos violentos, a taxa de reprovação seja 9,5 vezes maior nos primeiros, ao passo em que a taxa de abandono e a taxa de distorção idade-série sejam também, respectivamente, 3,7 e 5,7 mais altas nas localidades mais violentas (Ipea, 2016).

Ainda segundo a nota técnica:

> (...) enquanto a maioria das escolas localizadas no bairro mais violento (Santa Cruz), em 2014, se encontrava entre as 30% piores escolas, em relação à taxa de abandono escolar, considerando todas as escolas do estado do Rio de Janeiro, as escolas localizadas nas áreas mais pacíficas e mais nobres da cidade (como Barra e Zona Sul) se inseriam no conjunto das 30% melhores. Quando analisamos os demais indicadores das escolas localizadas em Santa Cruz, outros elementos saltam à vista. Parte significativa das escolas localizadas nesse bairro participava do conjunto das piores do estado do Rio de Janeiro nos quesitos complexidade, média de alunos por turma, indicador de esforço docente (carga de trabalho), além da taxa de abandono, já citada. Ou seja, são escolas que têm mais de 500 alunos; funcionam em três turnos, com várias etapas de ensino, inclusive EJA; com turmas com excessivo número alunos; e professores com carga de trabalho também excessiva, sendo que muitos desses docentes possuíam mais de 400 alunos e lecionavam em várias escolas e turnos. Nesse sentido, não é surpreendente a alta taxa de evasão escolar observada (Ipea, 2016).

Indo além, a prevenção social pode ser dividida em três níveis: prevenção primária, dirigida à população em geral, como os programas de atenção universal; prevenção secundária, destinada aos grupos em risco de sofrer ou cometer atos violentos; e prevenção terciária, focada na reinserção social de egressos. Da mesma forma,

a prevenção à criminalidade com base comunitária tem como foco territórios vulneráveis, e não indivíduos (por exemplo, programas de reurbanização de favelas).

A prevenção situacional está centrada em infraestrutura e desenho urbano para diminuir situações que possibilitem a ocorrência de crimes. Melhorar a iluminação de áreas da cidade com maior incidência criminal, instalar câmeras de monitoramento em regiões "quentes" para roubos, furtos ou tráfico de drogas e estabelecer centrais de monitoramento para operação e acompanhamento dessas imagens são exemplos dessa abordagem.

Na área de prevenção situacional existem ainda ferramentas específicas que podem ser utilizadas no desenho urbano. A prevenção do crime por meio do desenho ambiental, também conhecida como *crime prevention through environmental design* (CPTED) operacionaliza o conceito de redução de oportunidades como um elemento para prevenir ocorrências criminais, por meio de uma série de princípios de desenho urbano e ocupação do espaço, entre eles a vigilância natural e a garantia de visibilidade permanente e controle natural a acessos, geradas por uma maior e melhor ocupação e uso do espaço. Estes, por sua vez, seriam impulsionados pelo uso misto dos espaços, combinando habitação, comércio e lazer nas mesmas áreas, bem como boa manutenção da infraestrutura local, como calçadas para estimular a circulação de pedestres. Tais ferramentas incentivariam a confiança entre vizinhos e a coesão social, fomentando a participação e a responsabilidade dos cidadãos, reforçando a identidade com o espaço público e garantindo a administração adequada dos espaços públicos (Banco Mundial, 2003).

Diversas experiências municipais têm colocado tal premissa em prática, ao apostar no "direito a estar seguro" como um pressuposto fundamental para o exercício da cidadania. Paradoxalmente, apesar dos grandes desafios e da manutenção de elevados índices de violência, a América Latina tem se destacado por ser uma região de inovação em políticas e práticas locais de segurança urbana, sendo pioneira em uma série de abordagens, incluindo ações voltadas para populações mais vulneráveis e programas centrados na cidadania dos grupos mais excluídos. Há uma forte demanda por parte das autoridades locais e de suas populações para a implementação de novas estratégias de segurança urbana que sejam sustentáveis, eficientes e baseadas em paradigmas sociais e não puramente repressivos.

Medellín, na Colômbia, é um dos casos de boas práticas de gestão local da segurança mais mencionados na literatura. No início dos anos 2000, o governo local apostou em uma estratégia que combinava o desenho urbano de qualidade e a gestão eficiente dos recursos para responder às demandas de comunidades mais vulneráveis e com maiores índices de violência. Combinando políticas de desenvolvimento urbano, inclusão social e segurança, com um forte componente participativo no desenho e gestão de todas as ações que ajudava a empoderar as

comunidades ao apropriar-se de todas estas ações, o governo lançou o conceito de "urbanismo social", que se provou efetivo também como uma estratégia de prevenção da criminalidade. Segundo Shaw e Carli (2011), esse último resultado da estratégia deu-se devido à melhoria do bem-estar das famílias socialmente excluídas, melhoria da confiança nas instituições públicas e integração da comunidade nos bairros de alto risco, e redução das oportunidades e dos incentivos para atos criminais. O urbanismo social seria a filosofia por trás do magnificente Parque Biblioteca España e do grande teleférico, construído para facilitar o transporte dos moradores locais ao centro da cidade, feitos na Comuna 1. Esses símbolos da transformação de Medellín tornar-se-iam famosos mundo afora, inspirando políticas que seriam depois replicadas em cidades como o Rio de Janeiro.

No Brasil, temos alguns exemplos de cidades que também se tornaram protagonistas das políticas de segurança pública em seus territórios, com experiências promissoras e inovadoras de prevenção da violência em nível local. Diadema, por exemplo, conseguiu reverter sua condição de cidade mais violenta do estado de São Paulo, no final dos anos 1990, por meio do desenvolvimento de planos integrados de segurança pública que compreenderam uma série de intervenções, incluindo programas focalizados em pontos de atuação da criminalidade e em populações em situação de maior risco, realizados em estreita parceria entre diversas autoridades locais, estaduais e federais, grupos da sociedade civil, de religiosos e a polícia, e políticas de controle do consumo de álcool e do uso de armas (Biderman, Mello e Schneider, 2010).

Em Canoas, no Rio Grande do Sul, a segurança tornou-se uma prioridade para o governo local desde 2009. A política de segurança pública local tem como princípio a integração (intersetorial, interagências e interinstitucional), operacionalizada por meio de um gabinete de gestão integrada municipal que é composto por agências de segurança pública e justiça criminal, órgãos municipais com poder de polícia administrativa, Ordem dos Advogados do Brasil de Canoas (OAB-Canoas) e outras instituições. A principal função do gabinete é "articular todos os atores envolvidos com a política de segurança da cidade, garantindo o alinhamento dos planejamentos, a constante troca de informação e, sobretudo, a colaboração" (FBSP, 2013, p. 32). Tal colaboração dá-se ao redor de outros elementos-chave, entre eles: investimentos de câmeras de videomonitoramento, entre outros; aproximação entre as forças policiais, equipes de fiscalização e guarda municipal; ações baseadas em dados criminais de qualidade, coletados e analisados pelo observatório de segurança pública do município; e o foco das intervenções em jovens da periferia.

O conceito de segurança urbana, em que experiências como as anteriormente citadas fundamentam-se, parte do mesmo pressuposto de que o desenvolvimento urbano desordenado, a má governança local e a exclusão territorial são fatores

geradores de crime e violência e que intervenções devem, portanto, focar-se neles. Por isso, todas essas práticas têm em comum: o fato de que são baseadas em um forte engajamento com as comunidades, com a constante interação entre autoridades locais e sociedade civil baseadas em mecanismos de participação e controle social institucionalizados, incluindo o setor privado; e a combinação de intervenções urbanas e sociais focalizadas em territórios de maior vulnerabilidade e grupos sob maior risco de vitimização para reduzir os fatores de risco e fortalecer os fatores de proteção que contribuem para um processo sustentável de cidades seguras e justas (UN, 2015). Todos esses elementos enfatizam a importância do território e mostram como suas configurações espacial e social são elementos determinantes. Todavia, um elemento adicional precisa ser considerado transversalmente e que diz respeito à prioridade política e institucional dada pelo gestor local a ações focalizadas.

4 A VOCAÇÃO PREVENTIVA DOS MUNICÍPIOS E O ESTATUTO DA CIDADE

Ao considerarmos a centralidade territorial e a importância da dimensão preventiva na política de segurança, o potencial dos municípios torna-se evidente. A articulação de ações de diversos setores do governo, em parceria com demais entes federativos e outros atores, como a sociedade civil e o setor privado; a proximidade de seus constituintes para melhor conhecer suas demandas, necessidades, potenciais, bem como as dinâmicas locais geradoras de situações de conflito ou que podem tornar-se um escudo diante delas; a maior capilaridade de suas ações, ao chegar a cada bairro e território da cidade; e a autonomia política e orçamentária para desenvolver políticas públicas direcionadas e focadas fazem do município um ator-chave na construção de cidades seguras.

Por estar mais próximo à população, o governo municipal está também em melhor posição para envolver seus cidadãos no planejamento das estratégias de segurança, sendo a intensa participação social comprovada boa prática de estratégias de sucesso de prevenção, como vimos anteriormente. Providas das necessárias ferramentas e espaços para a efetiva participação, comunidades podem ajudar gestores locais a pensarem o espaço urbano de acordo com suas necessidades e uso, ajudando a fomentar espaços que gerem coesão social e contribuam para a consolidação de espaços seguros. Vale destacar o protagonismo que deve ser dado a grupos mais vulneráveis, como jovens e mulheres, e que melhor possam contribuir para o desenho sobre políticas públicas e projetos dirigidos a eles. A liderança da cidade, vista como um ente coletivo formado não apenas por governos, mas também por seus cidadãos é, portanto, fundamental nas estratégias de prevenção ao crime e à violência, que se constroem sobre o capital social dos territórios para tornar o espaço urbano seguro e resiliente ao crime e à violência (UN, 2015).

E é por essa razão que o Estatuto da Cidade, ao legislar sobre a política urbana brasileira, é um importante instrumento legal capaz de potencializar o papel preventivo do município. Ele enfatiza o planejamento participativo – um dos pilares das boas práticas de governança territorial e de prevenção –, promovendo a participação social no desenho, na implementação e no monitoramento das ações de desenho urbano. Além disso, este instrumento coloca ênfase na ocupação social do espaço, exigindo das cidades brasileiras um planejamento urbano mais inclusivo e que atua diretamente em um dos fatores geradores-chave da violência: a exclusão socioespacial, como já discutido. Se a violência não deriva da pobreza, ela está altamente correlacionada à ocupação e à desigualdade espacial e de acesso a direitos, serviços e equipamentos públicos.

Nessa direção, a revisão de boas práticas locais de prevenção aponta para algumas características das estratégias desenvolvidas pelos municípios e que podem ser pensadas também para planos locais de determinadas comunidades. Mas os dispositivos do estatuto não fazem menção mais direta à segurança e faz-se necessário mudar a narrativa vigente para contemplar tal ampliação conceitual. Por exemplo, um primeiro passo de todas a boas práticas locais de prevenção consiste no desenvolvimento de diagnósticos temáticos, mapeando os principais problemas e potencialidades locais para enfrentar a criminalidade e violência. Tais diagnósticos vão além dos dados criminais encontrados nessas áreas, mas incluem também uma revisão das políticas e dos programas que já estão em curso para prevenir tais crimes, a identificação dos atores que estão ou podem ser engajados na estratégia de prevenção, bem como outros ativos que podem estar presentes nos territórios.

E, se assim o é, na medida em que o Estatuto da Cidade exige, entre outras coisas, o desenho de planos diretores e requer que estudos de impacto urbanísticos sejam feitos antes da realização de grandes obras, seria importante que o tema das cidades seguras, em sentido ampliado, passasse a fazer parte dos eixos obrigatórios de tais estudos. Dito de outra forma, ao olhar para as boas práticas de prevenção, uma ideia simples que poderia ter um impacto significativo seria que a exigência de que tais estudos incluíssem, por exemplo, diagnósticos de crime e violência, identificando, em parceria com as comunidades locais, e com base em dados administrativos, fatores de riscos e potencialidades dessas áreas. Esse tipo de ação, com a incorporação do foco na segurança desde o princípio de intervenções, ressalta a importância de que as estratégias de prevenção integradas sejam levadas em consideração já no momento de desenho de projetos de desenvolvimento urbano.

4.1 Outras tendências das boas práticas locais de prevenção

A crescente participação dos municípios na construção de espaços seguros e a também crescente busca por soluções locais têm fomentado, nas últimas décadas, uma literatura que tentar abarcar as diferentes características das estratégias locais

de prevenção da violência que têm gerado bons resultados. Embora não exista uma receita única para as práticas municipais de sucesso que ajudaram a construir cidades seguras, diversos exemplos mostram que, para além da participação social e dos diagnósticos, já mencionados, é necessário liderança política. Gestores municipais precisam assumir as políticas de prevenção e redução da violência nas cidades como prioritárias, entendendo que muitos desses esforços podem gerar resultados mais visíveis apenas no longo prazo e, portanto, podem ultrapassar seu mandato. Outras ações, como a articulação com as polícias, que permite a implementação de estratégias de policiamento focadas em territórios com maior incidência delitiva, a fiscalização e a apreensão de produtos irregulares e a priorização de serviços públicos em áreas afetadas pelo problema permitem que se atinjam também resultados significativos em um curto espaço de tempo.

A liderança do gestor local é também fundamental para garantir a integração e a articulação dos esforços dos diferentes agentes governamentais, entes federativos e atores no território. A criação de espaços institucionais para troca de informações e planejamento conjunto, como os gabinetes de gestão integrada, que incluem polícias, guarda municipal, secretarias de saúde, emprego, habitação, educação etc., são fundamentais na construção de um diagnóstico adequado das necessidades locais e monitoramento da execução das atividades para suprir tais demandas. Juntos, esses atores conseguem mapear o território e criar um plano de segurança bastante focado nos públicos e locais mais afetados pela violência.

A cartilha *Cidades e Espaços Públicos*, produzida pelo projeto *Juventude e Prevenção da Violência*, realizado no âmbito da parceria entre FBSP, MJC e Instituto Sou da Paz (FBSP, 2011) traz ainda uma série de outras recomendações para que gestores locais possam transformar o espaço público de maneira a expandir seu potencial e sua vocação preventiva. A primeira delas é investir em infraestrutura básica (habitação, saneamento, iluminação e pavimentação), além dos espaços de lazer e esporte, especialmente em áreas de maior vulnerabilidade, como as comunidades das periferias. A segunda recomendação sugere reconhecer e valorizar o potencial educativo das próprias cidades, que se dá em espaços comuns que permitem a convivência cidadã e o fortalecimento de laços e do senso de coletividade, que são fundamentais para a coesão social.

Vinculadas às duas primeiras, está a recomendação de desenvolver e fortalecer o planejamento e a ocupação dos espaços públicos, pensando em conjunto com as comunidades um plano de ocupação e uso para os espaços revitalizados, reformados ou construídos, como, por exemplo, centros esportivos, praças e parques. A capacitação e a formação de pessoas das comunidades para servirem de interlocutoras na mediação de conflitos que possam surgir no uso de tais espaços públicos é também vista como fundamental. Por fim, vale ressaltar que as boas práticas

locais também envolveram uma forte articulação intersetorial (educação, saúde, urbanismo e trânsito, por exemplo); estratégias focadas em grupos mais vulneráveis, como jovens, mulheres e crianças; práticas de policiamento de caráter comunitário e preventivo; melhorias em sistemas de informação, permitindo a melhor focalização de tais ações; e mecanismos de transparência, permitindo um ainda maior controle social.

A agenda urbana não pode ser "securitizada" e, com isso, reduzida a ações de enfrentamento da violência. Ela deve, em sentido contrário, objetivar cidades mais seguras a partir da garantia dos demais direitos, articulados em torno de um pressuposto de mediação de conflitos. Segurança urbana precisa superar a dimensão penal ou criminal e, no enfoque aqui defendido, deve interagir com a busca de maior eficácia, eficiência e efetividade das políticas públicas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As discussões apresentadas neste capítulo evidenciam que existem espaços e oportunidades de ação dentro do âmbito das próprias políticas de urbanização para que a agenda das cidades seguras seja assumida como uma narrativa alternativa ao modelo de segurança pública e de ocupação urbana hoje vigente. E estes espaços podem e devem ser potencializados. A vocação preventiva e o enfoque territorial dos municípios reforçam uma abordagem focada na prevenção não apenas como desejável, mas, sobretudo, possível. Os limites da atuação dos governos locais, por sua vez, enfatizam a necessidade de articulação e colaboração com outros entes federativos e atores da sociedade civil e setor privado. O compartilhamento de responsabilidades é também necessário, pois, como vimos, o conflito e a violência são fenômenos multicausais que requerem respostas transversais e integradas. Foco territorial, prioridade política e estratégias de coordenação nascem como imprescindíveis para o sucesso de política que, no limite, visem garantir direitos civis e sociais da população brasileira e melhorar as condições de vida dos moradores das cidades.

A intersecção entre desenvolvimento urbano e violência fornece às cidades uma série de oportunidades para protagonizar estratégicas de prevenção. Em um país em que a concepção de segurança pública está ainda atrelada, em grande parte, a medidas puramente repressivas, o desenho de uma Nova Agenda Urbana deve destacar o papel fundamental das cidades na prevenção, promovendo a convivência, a interação e a inclusão social; a utilização e a ocupação dos espaços públicos; e a circulação e o exercer da cidadania de maneira universal. Em suma, esta agenda deve destacar o direito à cidade segura e para todos, vinculando as estratégias de prevenção da violência a um projeto mais abrangente e ambicioso de cidade.

Uma agenda mais propositiva, com base no Estatuto da Cidade, poderia, ao pautar o debate, ajudar a romper com a lógica de divergências políticas entre estados

e municípios que afetam a articulação conjunta com o objetivo último de construir uma cidade segura para os cidadãos. Ainda que, nos últimos vinte anos, o Brasil tenha realizado grandes avanços na promoção do direito à cidade, fornecendo uma série de novas ferramentas de planejamento a partir de diversas regulamentações em algumas políticas setoriais, como, por exemplo, habitação e regularização fundiária, saneamento ambiental e mobilidade urbana, há espaço para desenvolver outras mais específicas que ampliem o potencial das cidades de lidar com a questão da segurança. O município, inserido na agenda de cidades mais seguras e não só na repetição de ações atinentes às polícias, pode significar um relevante ponto de inflexão no desenho e na implementação de políticas públicas no país.

Por fim, mas não menos importante, vale ressaltar que a área de segurança, como diversas outras no Brasil, carece de uma cultura de monitoramento e avaliação de suas políticas. Desta maneira, ao se pensar na questão, é fundamental que a área seja incluída no rol de ações monitoradas no observatório nacional da Nova Agenda Urbana. Sem induzir transparência ativa, participação social e cultura do *accountability*, pouco se avançará em mobilizar energias para a nova narrativa aqui exposta e defendida. Afinal, se um tema de política pública depende que ele seja priorizado, a informação assume papel estratégico em inseri-lo na agenda e transformá-lo de um problema socioeconômico ou demográfico em um problema de política pública que demanda uma resposta democrática e eficiente por parte do estado. E a sociedade civil, no caso, pode e deve fortalecer a defesa de informações abertas e transparentes como regra de governar.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. **Espacios urbanos seguros**. Washington: Banco Mundial, 2003.

BIDERMAN, C.; MELLO, J. M. P.; SCHNEIDER, A. Dry laws and homicides: evidence from the São Paulo metropolitan area. **The Economic Journal**, v. 120, issue 543, p. 157-182, Mar. 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://goo.gl/eN2dQh>.

_____. Ministério da Justiça e Cidadania. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Pesquisa Nacional de Vitimização**. Brasília: Senasp/MJC, 2013.

CALDEIRA, T. **Cidade de muros**: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Editora 34, 2000.

CERQUEIRA, D. *et al*. **Indicadores multidimensionais de educação e homicídios nos territórios focalizados pelo Pacto Nacional pela Redução de Homicídios**. Brasília: Ipea, 2016. (Nota Técnica, n. 18).

FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Cidades e espaços públicos**: novas abordagens sobre prevenção da violência entre jovens. São Paulo: FBSP, 2011. (Projeto Juventude e Prevenção da Violência).

_____. **Guia Copa Segura**. Brasília: FBSP; BID, 2013.

_____. **Índice de Vulnerabilidade Juvenil à Violência e à Desigualdade Racial (IVJ – Violência e Desigualdade Racial) 2014**. São Paulo: FBSP, 2014.

_____. **9º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: FBSP, 2015.

FGV – FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **Relatório do índice de confiança na justiça brasileira**. Brasília: FGV, 2015.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Estupro no Brasil**: uma radiografia segundo os dados da saúde. Brasília: Ipea, 2014. (Nota Técnica, n. 11).

_____. **Relatório brasileiro para a Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Sustentável**. Brasília: Ipea, 2016.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Atlas da violência**. Brasília: Ipea; FBSP, 2016. (Nota Técnica, n. 17).

LIMA, R. S. *et al*. **Relatório de Consultoria para o Banco Mundial**. Brasília: Banco Mundial, 2016. Mimeografado.

MIRAGLIA, P. Violência, segurança e política urbana no Brasil. *In*: BANCO MUNDIAL; MINISTÉRIO DAS CIDADES; CITIES ALLIANCE (Orgs.). **Caderno de Diretrizes para a Prevenção de Conflitos e Violência em Programas de Habitação Social e Desenvolvimento Urbano**. Brasília: Banco Mundial; MCidades; Cities Alliance, 2015.

SEGURIDAD, JUSTICIA Y PAZ. **Las 50 ciudades más violentas del mundo**. México: Seguridad, Justicia y Paz, 2016.

SHAW, M.; CARLI, V. **Practical approaches to urban crime prevention**. Montreal: ICPC; UNODC, 2011.

UN – UNITED NATIONS. Habitat III. **Safer cities**. New York: UN, 2015. (Issue Papers, n. 3).

UNODC – UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **Handbook on the crime prevention guidelines**: making them work. Vienna: UNODC, 2010.

WEISBURD, D. *et al*. **Place matters**: criminology for the twenty-first century. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

PARTE II:

GOVERNANÇA E LEGISLAÇÃO URBANA

CAPÍTULO 4

INSTITUCIONALIDADE E GOVERNANÇA NA TRAJETÓRIA RECENTE DA POLÍTICA URBANA BRASILEIRA: LEGISLAÇÃO E GOVERNANÇA URBANAS

Marco Aurélio Costa[1]
Cesar Buno Favarão[2]

1 INTRODUÇÃO

O ano de 2016 possui marcas temporais e agendas importantes no campo das discussões sobre o urbano, não apenas no Brasil, mas em nível global. No Brasil, o Estatuto da Cidade completa quinze anos de vigência, em um ano de eleições locais em que a agenda urbana deve ocupar os debates na esfera pública. No começo do ano, o então ministro das Cidades, Gilberto Kassab, fez o lançamento do ciclo de realização da 6ª Conferência Nacional das Cidades, que será finalizado com a realização, em 2017, do evento nacional, em Brasília.

Internacionalmente, a III Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III) propõe um novo pacto global: a chamada Nova Agenda Urbana, revelando uma construção política intensa, marcada por disputas semânticas e conceituais que revelam conflitos com importantes repercussões e implicações nas agendas políticas de cada país signatário do documento final resultante do processo de organização e realização da conferência.

Essas agendas são o fio condutor das reflexões reunidas neste livro, como vimos na apresentação da publicação.

Neste capítulo, em particular, o desafio, no âmbito do escopo deste livro, consiste em produzir uma reflexão que debata os elementos centrais de um dos *policy papers* que subsidiaram a construção da Nova Agenda Urbana: legislação e governança urbanas. O desafio traduz-se em um exercício de reflexão que procura

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. *E-mail*: <marco.costa@ipea.gov.br>.

2. Mestre em planejamento e gestão do território pela Universidade Federal do ABC (UFABC) e pesquisador-bolsista no projeto *Governança Metropolitana no Brasil* do Ipea. *E-mail*: <cesar.favarao@ipea.gov.br>.

olhar para a experiência de implementação do Estatuto da Cidade (em um balanço tentativo desses quinze anos de sua vigência) e de imaginar, propor e refletir, ainda que de forma provocativa, sobre os caminhos a se percorrer para avançar na agenda da reforma urbana no Brasil, a partir deste balanço, em diálogo com o debate em torno da Nova Agenda Urbana.

Considerando que o tema deste capítulo encontra-se em estrito diálogo com a dimensão jurídico-institucional, a questão de fundo aqui tem a ver com a potência desta dimensão e de seus instrumentos. Neste sentido, não se trata apenas de fazer um balanço do Estatuto da Cidade em si, analisando alguns aspectos de sua implementação (pressupondo aqui a necessidade de se implementar a lei, a partir do início de sua vigência), mas de, nessa análise, refletir sobre as possibilidades e os limites de um marco legal desse tipo. Afinal, os quinze anos de vigência do Estatuto da Cidade devem ser celebrados? Os instrumentos da política urbana que ele propõe são, efetivamente, ferramentas de uma agenda de reforma urbana? Se sim, em qual medida e qual sua potência? Como essa experiência recente dialoga, alimenta-se e pode contribuir com a construção da Nova Agenda Urbana – e, posteriormente, se fortalecer a partir dos resultados gerados na Habitat III?

Nessa pequena contribuição ao debate, este capítulo é composto por cinco seções, incluindo esta introdução. A seção 2 relata a recente trajetória da construção da política urbana no Brasil sob a perspectiva dos esforços em torno da implementação do Estatuto da Cidade, enfatizando as atividades de capacitação e orientações levadas a cabo pelo Ministério das Cidades (MCidades), desde sua instituição, sob o acompanhamento do Conselho Nacional das Cidades (ConCidades), e a partir de suas resoluções. Nessa seção, especial ênfase é dada aos vínculos existentes entre as agendas nacional e internacional, notadamente no âmbito da Habitat II. A seção 3 faz uma análise da construção da política e da gestão urbana, em diálogo com a trajetória institucional trazida pela seção 2. O foco é a discussão em torno da agenda da reforma urbana e das expectativas que informavam os processos de natureza institucional. Nessa seção, recupera-se uma análise da experiência dos planos diretores, tidos como sendo o principal instrumento da política urbana na esfera municipal, o que é feito a partir de uma pesquisa promovida pelo próprio ConCidades, e que fez um balanço da elaboração e da implementação desse instrumento. Na seção 4, busca-se sistematizar uma análise da dimensão jurídico-institucional, articulando-a com as possibilidades presentes para a governança urbana, tentando vislumbrar janelas de oportunidade que possam contribuir para avanços que alimentem, impulsionem e revigorem a agenda da reforma urbana. Por fim, a seção 5 traz alguns apontamentos finais.

2 O ESTATUTO DA CIDADE E OS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA NO BRASIL: INOVAÇÕES INSTITUCIONAIS, O DIÁLOGO COM A HABITAT II E A CONSTRUÇÃO (TENTATIVA?) DA POLÍTICA URBANA BRASILEIRA

A construção de um novo marco normativo para a questão urbana, no Brasil, associa-se ao processo de redemocratização, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a realização das eleições presidenciais no ano seguinte. Com o fim do regime autoritário, inicia-se o que, de certa forma, foi uma retomada de agendas políticas que havia sido negligenciadas ou tratadas de forma centralizada e tecnocrática durante o período do regime militar, no caso, em especial, a agenda da reforma urbana.

Mesmo antes da Constituição Federal de 1988, experiências locais inovadoras (que também se fizeram presentes na Habitat II) já entravam na cena urbana brasileira, como é o caso do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis), concebido, já em 1987, no município do Recife, inspirador de diversas experiências locais e da própria Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU).[3]

Na esteira da redemocratização, as políticas sociais e urbanas ganharam destaque na agenda política e foram incorporadas, ainda que demandando um enorme esforço de regulamentação posterior – reflexo das disputas ali presentes –, na nova Constituição Federal.

E assim o foi com o capítulo sobre a política urbana que viria a ser regulamentado treze anos depois de promulgada a Constituição Federal, com a Lei Federal nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade (Brasil, 2001), que pretendia oferecer os pilares da política urbana nacional e as diretrizes e os instrumentos para que a agenda da reforma urbana se atualizasse, de modo que as cidades e a propriedade privada pudessem cumprir sua função social e que o poder público, em suas diversas esferas, pudesse promover a gestão urbana em bases participativas, garantindo meios e recursos para produzir cidades socialmente justas, economicamente eficientes e ambientalmente sustentáveis. Esse era o plano!

O efervescente momento jurídico-institucional desse período inicial da redemocratização brasileira coincidiu com a agenda da II Conferência das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (Habitat II), realizada em Istanbul, Turquia, em 1996.

3. "Tido como referência para a urbanização de favelas, o Prezeis provocou um redirecionamento das políticas públicas de desenvolvimento urbano e habitacional no Brasil. O projeto de lei que criou o Prezeis partiu do movimento popular e da Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Olinda e Recife. Versava sobre o processo de regularização urbanística e fundiária do Recife para garantir o direito à moradia. (...) Nesse contexto, a participação dos diversos representantes de segmentos da sociedade organizada na concepção dos Prezeis iniciava um importante modo de elaboração das políticas públicas municipais a partir da Constituição de 1988" (Criado..., [s.d.]).

Houve uma marcante participação brasileira na Habitat II, seja na delegação oficial, seja na representação de governos subnacionais, seja, ainda, na participação das organizações não governamentais (ONGs) e dos movimentos sociais.

Vale destacar, em especial, a participação de representantes de governos locais que foram mostrar ao mundo, por meio de distintos registros, experiências que estavam sendo desenvolvidas em cidades brasileiras. O "ligeirinho", projeto de transporte público desenvolvido em Curitiba, foi levado para Istanbul, com a exposição de uma de suas estações; em um outro registro, as experiências embrionárias de orçamento participativo, que vinham sendo implantadas em Porto Alegre desde 1988, também foram apresentadas e debatidas em Istanbul. O Brasil levou novidades à Habitat II.

O documento final da conferência afirmou a necessidade de provisão de moradias adequadas para todos, de se assegurar o desenvolvimento sustentável dos assentamentos precários como condição para qualidade de vida, e de garantir a participação democrática. A Habitat II reconheceu a importância dos governos locais para o debate das questões urbanas, tanto que, pela primeira vez nas Nações Unidas, foram convidados a participar e oficialmente a se manifestar sobre a proposta final da declaração e do Plano de Ação Habitat (Agenda Habitat), em um comitê específico, o Comitê II (Alves, 2001).

Entretanto, houve um movimento de retroalimentação entre a participação brasileira e a conferência: a Habitat II, de certa forma, contribuiu para fortalecer politicamente a agenda urbana brasileira, seja ao dar visibilidade para experiências locais que estavam sendo repercutidas no mundo, seja no sentido de criar um ambiente político favorável à regulamentação do capítulo da política urbana. Em meio a este ambiente de novas ideias e experimentações, pode-se afirmar que os anos 1990 assistiram a um resgate e a uma valorização da agenda e da reforma urbana.

Em 2001, cinco anos depois da Habitat II, foi realizada uma sessão especial para avaliar a implementação das decisões da Habitat II, denominada Istambu+5. Nessa conferência, foi também aprovado um documento político, a *Declaração do Milênio para os Assentamentos Humanos*, em que a comunidade internacional renovou os compromissos políticos e reconheceu a importante contribuição dos governos locais, por meio da cooperação e da parceria entre governos – em diferentes níveis – e sociedade civil, para implementar a Agenda Habitat (Fernandes, 2003).

A efervescência dos debates sobre a agenda urbana internacional (Agenda Habitat II) encontra sinergia com temas urbanos em discussão no Brasil, pelo reconhecimento expresso na Constituição do direito à moradia[4] e a regulamentação do capítulo urbano da Constituição Federal.

4. Reconhecido pela Emenda Constitucional nº 26, de 2000.

Os anos 2000, na esteira desse processo, foram anos de institucionalização e regulamentação de diferentes aspectos dessa agenda. Já em 2001, cinco anos após a Habitat II, o Brasil apresenta inovações jurídicas, com a sanção do Estatuto da Cidade, que "estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental" (Brasil, 2001).

O Estatuto da Cidade assenta-se no reconhecimento de uma agenda de direitos, que tem, no *direito à cidade*, sua síntese, por meio da qual diversos direitos objetivos e difusos associam-se – direito à moradia, direito à infraestrutura urbana, direito à terra, direito ao trabalho, direito à cultura, entre outros –, e que deveria ser efetivado por meio de uma gestão urbana participativa, que envolveria os diversos segmentos sociais e agentes econômicos e políticos.

A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para a Presidência da República, em 2002, trouxe força adicional à agenda (da reforma) urbana. Em 2003 foi criado o MCidades, sob a liderança inicial do ex-prefeito de Porto Alegre, Olívio Dutra, que havia patrocinado a experiência inovadora do orçamento participativo, desde 1988. Nesse seu momento inaugural, o MCidades assume como missão a implementação do Estatuto da Cidade e a construção de uma política urbana para o país. A agenda da reforma urbana ganha força e centralidade.

Já nesse momento, em 2003, inicia-se a construção dos ciclos das Conferências da Cidade, a partir de um modelo de perfil vertical federativo que traz também a estruturação da participação social por meio das representações dos diferentes segmentos sociais. Passam a ser realizadas conferências municipais, microrregionais e estaduais, que, em resposta aos insumos e às orientações propostas pelo MCidades (e pelo ConCidades), levam agendas, propostas e delegados dos diferentes segmentos sociais para a conferência nacional, na qual pactuam-se as propostas que irão orientar a implementação da política de desenvolvimento urbano do país, que será executada pelo MCidades, sob a supervisão/acompanhamento do ConCidades, instituído em 2003 e eleito nos ciclos das Conferências das Cidades (box 1).

BOX 1
Um breve histórico sobre o ciclo das conferências nacionais

Em acordo com as diretrizes do Estatuto da Cidade – as quais definem que a construção de uma política de desenvolvimento urbano deve ser pensada a partir da participação social –, foi estabelecido o sistema de Conferências das Cidades. Além da efetivação da participação democrática, as conferências tendem a aproximar as ações dos governos à realidade social local e captar as especificidades dos diferentes territórios. Ao todo, foram realizadas cinco Conferências das Cidades que tiveram notável importância na concretização de objetivos gerados a partir da luta pela reforma urbana e da difusão do princípio da universalização do *direito à cidade*.

A Conferência das Cidades, segundo Santos Junior, Silva e Sant'Ana (2011) configura-se como o principal instrumento para garantia da gestão democrática e promoção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU). Prevista no Artigo 43 do Estatuto da Cidade, a conferência é um evento de abrangência nacional, tido como maior evento no que diz respeito à discussão sobre a política urbana e a deliberação de resoluções que traçam as diretrizes sobre a política urbana. Sua organização também objetiva a sensibilização e a mobilização das cidades para o enfrentamento dos problemas urbanos, induzindo a participação direta de diferentes segmentos sociais.

Na 1ª Conferência Nacional das Cidades, em 2003, estabeleceram-se os parâmetros para uma PNDU, com o intuito de promover a integração das políticas setoriais, o princípio para fundamentação do direito à cidade e cumprimento da função social da cidade e da propriedade, bem como o acesso universal à moradia digna, ao saneamento básico, ao transporte público e à acessibilidade. Ressalta-se, também, o fortalecimento do viés da governança baseada na gestão descentralizada e democrática, com acesso a informação e participação social.

Na 2ª Conferência Nacional das Cidades, em 2005, foram aprovados o princípio da gestão democrática, da participação social e do controle social e as diretrizes das políticas de planejamento urbano, bem como a estrutura e os instrumentos da política regional e metropolitana.

Na 3ª Conferência Nacional das Cidades, realizada em 2007, o debate centrou-se nas temáticas referentes aos avanços na PNDU, a construção do sistema nacional de desenvolvimento urbano e a criação de uma política de regularização fundiária, além da criação de uma política de prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos.

Na 4ª Conferência Nacional das Cidades, de 2010, foi realizado um balanço das conquistas e dos desafios ao longo do processo de construção da PNDU, que acabou culminando na demanda por avanços nos resultados já existentes, assim como na reinvindicação pela criação de conselhos nos estados e municípios.

Por fim, na 5ª Conferência Nacional das Cidades, em 2013, aprovou-se a proposta do sistema nacional de desenvolvimento urbano, com objetivo de promover a integração das políticas de desenvolvimento urbano com as políticas sociais e econômicas, bem como realizar a articulação com os diversos entes federados. Destaca-se, ainda, a oficialização do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab) e as propostas para articular o programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) com as políticas de desenvolvimento urbano.

A 6ª Conferência Nacional das Cidades está programada para ocorrer do dia 5 ao dia 9 de junho de 2017, em Brasília. A conferência será precedida por etapas preparatórias que consistem na realização das conferências municipais que ocuparão praticamente todo o primeiro semestre de 2016, e as conferências estaduais e do Distrito Federal, programadas para o período entre 1º de novembro de 2016 a 31 de março de 2017.

Elaboração dos autores.

A história da própria criação e consolidação do MCidades merecia, por si só, um relato exclusivo, mas isso foge aos objetivos dessa reflexão. Em um relato e em uma análise da trajetória institucional do MCidades, haveria que se registrar que são muitas as análises críticas que dão conta de um esvaziamento da agenda da reforma urbana, bem como da fragmentação da política urbana, refém de agendas setoriais que também se fortaleceram e que são responsáveis pela execução de parte considerável da política setorial urbana – dividida entre habitação (que se manteve sob o comando do Partido dos Trabalhadores – PT), saneamento básico e mobilidade urbana.

Nesse breve histórico da implementação do Estatuto da Cidade e de estruturação de uma política urbana para o país, cabe, ainda assim, registrar que a partir daquele momento inaugural, o MCidades passou por várias mãos e partidos políticos. As agendas, ao longo desses últimos treze anos, mudaram e

tiveram ênfases um tanto quanto fluidas, e a integração das políticas setoriais, pelas quais respondem as secretarias nacionais do MCidades, permaneceu como uma promessa de difícil realização.

Além disso, ainda que sem a pretensão de se aprofundar nessa discussão sobre a(s) trajetória(s) do MCidades, diversos registros podem ser feitos desse histórico, notadamente no que tange ao processo de implementação do Estatuto da Cidade. Entre estes registros, destaca-se o esforço empreendido pelo MCidades no sentido de orientar e apoiar a elaboração dos planos diretores participativos, em uma campanha que conseguiu mobilizar os governos de municípios que se enquadravam nos critérios de obrigatoriedade de elaboração e aprovação desse instrumento de política urbana.

Executando o que definia a Resolução nº 15/2004 do ConCidades, o MCidades, em outubro de 2006, lançou uma campanha nacional e uma cartilha voltadas para orientar municípios e atores sociais, traduzindo, em uma linguagem mais simples, tanto as normativas emanadas pelo ConCidades (em especial as duas resoluções de 2005 que tratavam do processo de elaboração e do conteúdo mínimo dos planos diretores – resoluções nºs 25 e 34) quanto as reflexões técnicas que já tinham sido objeto de uma publicação de 2004, de autoria da equipe do MCidades.[5]

Em 2010, nova publicação patrocinada pelo MCidades tem como objetivo consolidar o entendimento de aspectos técnico-normativos constantes na legislação, por meio da publicação do Estatuto da Cidade comentado.

Para além das discussões e orientações relativas ao instrumento do plano diretor, as ações de capacitação promovidas pelo MCidades, por meio da plataforma *web* Capacidades (disponível em: <capacidades.gov.br>), também vêm, ao longo desses anos, produzindo e disponibilizando publicações, que abarcam temas considerados como relevantes para a PNDU. Destacam-se, desse conjunto, as publicações que tratam dos demais instrumentos de política urbana e, também com alguma frequência, o material que tem como foco o tema das chamadas *áreas centrais* e também do *cadastro técnico multifinalitário*.

Com efeito, o Estatuto da Cidade ofereceu, como será visto na seção seguinte, o amparo legal para a utilização de diferentes instrumentos potencialmente importantes para a agenda da reforma urbana, cuja implementação traduziu-se em um processo ainda inconcluso.

Nesse sentido, o esforço de capacitação e consolidação de entendimentos e interpretações acerca da natureza e das formas de operacionalização desses instrumentos tem sido foco das ações do MCidades, como demonstram as publicações

5. Ver, a respeito, Confea e Brasil (2004).

que versam sobre as zonas especiais de interesse social, sobre a aplicação e utilização do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) como ferramenta financeira da gestão urbana, sobre as operações urbanas, sobre a outorga onerosa do direito de construir e sobre o parcelamento, a edificação e a utilização compulsórios.

As inovações trazidas pelo Estatuto da Cidade, portanto, deram segurança jurídica para municípios que vinham utilizando alguns desses instrumentos para promover uma gestão urbana alinhada com o conceito de direito à cidade e aos princípios da função social da propriedade e da cidade, mas implicam a ocorrência de um processo marcado por uma trajetória dinâmica e que passa a sofrer interferências nas agendas em disputa e ressignificação à medida que se consolidam (o que demonstra a dialética destes processos), como se tenta argumentar nas seções seguintes deste capítulo.

Ainda que menos breve do que inicialmente imaginado, mas nem por isso menos impreciso e parcial, o que este relato procurou mostrar, introduzindo este capítulo sobre a dimensão institucional em diálogo com a questão da governança, é que, após o processo de (re)democratização do país, a construção de uma política urbana passou a ter destaque na agenda política e nas políticas públicas governamentais do país, em uma trajetória que não é linear, evolutiva, mas que, na sua dinâmica, traz elementos importantes para se fazer um balanço desses últimos quinze anos de vigência do Estatuto da Cidade e para se pensar no que pode vir a ser a "tropicalização" da Nova Agenda Urbana no país.

3 AS MUDANÇAS NA GESTÃO URBANA BRASILEIRA E A EXPERIÊNCIA DOS PLANOS DIRETORES (PARTICIPATIVOS)

As mudanças na gestão e na política urbana brasileira que conformaram as bases para o sistema institucional e normativo atual emergiram ainda nos anos 1980, com a proposta da reforma urbana conduzida por intelectuais que retomavam os ideais reformistas dos anos 1960 (Ribeiro, 2003) e pelos movimentos sociais que atuavam na questão urbana. Até a Constituição Federal de 1988 não havia previsão constitucional sobre as questões urbana no Brasil: as cidades cresceram sem atribuição constitucional de suas competências administrativas e jurídicas.

A solução legal para as controvérsias das cidades, até então, repousava na interpretação dos problemas urbanos sob o marco do Código Civil de 1916, no qual predominava a concepção individualista e do direito de propriedade imobiliário urbano sob o paradigma liberal (Fernandes, 2001).

As consequências da ausência de marcos jurídicos das cidades para o crescimento urbano impactaram significativamente o processo de ocupação do território e o desenvolvimento social e econômico nas cidades.

Entretanto, o caráter centralizado e tecnocrático das políticas para o desenvolvimento e o planejamento urbanos, além de atuar seletivamente no espaço, acentuando ainda mais as desigualdades socioespaciais, tendia a escamotear a origem dos problemas urbanos.

No processo de (re)democratização do país, a principal linha de argumentação dos reformistas, nascidos no bojo do fracasso dos modelos de planificação do Estado militar desenvolvimentista (Ribeiro e Cardoso, 2003), ancorava-se na ideia de que os problemas urbanos eram decorrentes da lógica de apropriação privada dos benefícios gerados com a intervenção pública; uma linha que desmistificava a concepção dominante no período autoritário, em que os problemas urbanos eram atribuídos à dinâmica demográfica crescente (Ribeiro, 2003).

Ribeiro (2003) destaca três pontos que constituíam o cerne do novo padrão de política almejado pelo movimento da reforma urbana:

a) instituição da gestão democrática da cidade, com a finalidade de ampliar o espaço de exercício da cidadania e aumentar a eficácia/eficiência da ação governamental;

b) fortalecimento da regulação pública do uso do solo urbano, com a introdução de novos instrumentos de política fundiária (solo criado, imposto progressivo sobre a propriedade, usucapião especial urbano etc.) que garantam o funcionamento do mercado de terras condizente com os princípios da função social da propriedade imobiliária e da justa distribuição dos custos e benefícios da urbanização;

c) inversão de prioridades no tocante à política de investimentos urbanos que favoreça as necessidades coletivas de consumo das camadas populares, submetidas a uma situação de extrema desigualdade social em razão da espoliação urbana (Ribeiro, 2003, p. 14).

A ideia, portanto, era de instaurar um novo padrão de política pública, fundada no controle democrático e público do desenvolvimento urbano. Para tanto, seria necessário o estabelecimento de um sistema institucional e normativo capaz de regular a dinâmica de construção do espaço urbano, dando um novo conteúdo político à apropriação dos objetivos técnicos e infraestruturais (Santos, 1996).

A Constituição Federal de 1988 significou uma inflexão no que diz respeito à política urbana brasileira. Como reflexo da demanda dos movimentos reformistas e dos movimentos socais, a política urbana passou a preconizar a gestão democrática e participativa da cidade e a incorporar o conceito/agenda da *função social da propriedade*. Em que pese parte das propostas apresentadas pelos movimentos sociais como emenda popular pela reforma urbana, durante a Assembleia Nacional

Constituinte, não terem sido acatadas em sua plenitude, elas tiveram um papel importante na elaboração do capítulo sobre política urbana.

Além disso, refletindo o processo de democratização, houve uma valorização do papel da esfera municipal na gestão urbana, ao se atribuir aos municípios a condição de principais atores na promoção do desenvolvimento urbano. Tal valorização reflete o entendimento singular da Constituição Federal brasileira, segundo o qual o município é reconhecido como um ente federado.

A Constituição Federal estabeleceu, ainda, a competência da União de instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos (Artigo 21, inciso XX) e de legislar concorrentemente com os estados e o Distrito Federal sobre direito urbanístico (Artigo 24, inciso I), conferindo a competência aos municípios de legislar sobre assuntos locais e suplementarmente às legislações federal e estaduais, no que couber (Artigo 30, incisos I e II).[6]

Dessa forma, o texto constitucional atribuiu ao município o papel de executor da política urbana, estabelecendo, contudo, competências também à União e aos estados para promoção do sistema de desenvolvimento urbano, reforçando a construção de um federalismo cooperativo singular, mas de difícil efetivação, que trouxe diversos desafios, aos quais retornaremos mais adiante e que são objeto de análises presentes em outros capítulos deste livro.

Ainda segundo o texto constitucional, as cidades e a propriedade imóvel devem atender à *função social* em proveito dos seus habitantes. Segundo o que propõe o Artigo 182 da Constituição Federal, o plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, devendo ser elaborado e implementado em municípios de população superior a 20.000 habitantes e também em municípios metropolitanos ou de interesse turístico.

É curioso observar que essa é a única passagem da Constituição Federal na qual se estabelece, ainda que indiretamente, uma tipologia de municípios, reconhecendo-se que aqueles com população inferior a 20.000 habitantes não "necessitariam" de uma política urbana efetiva (em que um plano diretor define os parâmetros para cumprimento da função social da cidade) e reconhecendo, também, a especificidade dos municípios metropolitanos, refletindo a singularidade das relações socioeconômicas que se dão no espaço metropolitano.

Esse quadro desdobrou-se em iniciativas no âmbito institucional e normativo brasileiro. A criação do MCidades, em 2003, abordada na seção anterior, foi o corolário desse movimento; sua criação favoreceria a integração da gestão das

6. Disponível em: <http://goo.gl/bUunSw>.

políticas setoriais de desenvolvimento urbano e a criação de um sistema de gestão participativa, composto pelo ConCidades e pelas Conferências das Cidades.

Já no plano normativo, além dos instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade, destaca-se principalmente o fortalecimento do plano diretor. Neste sentido, este instrumento passou a ser a peça central para orientar a minimização do quadro da desigualdade urbana no âmbito municipal, e que, após o estabelecimento do Estatuto da Cidade, adquiriu um caráter de elaboração menos burocrático e tecnocrático, para um formato passível de maior intervenção da sociedade civil organizada (Ribeiro e Cardoso, 2003).

Em um balanço sobre a experiência de elaboração dos planos diretores participativos nos municípios brasileiros, Santos Junior, Silva e Sant'Anna (2011) consideram que o Estatuto da Cidade formalizou o ideário de participação popular, com o estabelecimento de um sistema de gestão participativa – em contraposição à tradição clientelista e excludente das políticas sociais herdadas com o período militar, oferecendo subsídios importantes para aplicação dos instrumentos da política urbana, bem como para a construção dos planos diretores, no sentido de orientá-los de forma coerente com a questão da função social da cidade e da propriedade.

Como abordado anteriormente, a promulgação do Estatuto da Cidade, em 2001, veio a consagrar os importantes esforços dos movimentos pela reforma urbana no Brasil. Além da criação de instituições capazes, em tese, de dar vazão ao aspecto democrático e participativo no processo de planejamento e governança das cidades, a criação do Estatuto da Cidade ofereceu aos municípios brasileiros uma série de instrumentos com o intuito de induzir o desenvolvimento urbano, financiar a política urbana, realizar a regularização fundiária e democratizar a gestão urbana.

Dez anos após a implementação do Estatuto da Cidade, o livro organizado por Santos Junior e Montadon (2011), intitulado *Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*, aparece como um importante registro de avaliação crítica a respeito da implantação dos planos diretores, no período recente (pós-Estatuto da Cidade). O livro traz uma síntese das principais experiências dos planos diretores implementados pelos municípios brasileiros e destaca alguns pontos interessantes para reflexão acerca de seu funcionamento após à "guinada" ao sentido democrático e participativo, bem como apresenta os principais desafios a serem superados para que os planos diretores tenham maior efetividade (box 2).

BOX 2
Síntese dos desafios para o planejamento urbano

1) Mudança de cultura na gestão das cidades – superação do pragmatismo na execução das políticas urbanas e maior controle social e processos participativos associados ao plano diretor.
2) Superar os conflitos em torno da posse de terra e regulação do uso do solo para enfrentamento da desigualdade social.
3) Superar as fragilidades técnica e política que são entraves para a efetivação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade em grande parte dos municípios brasileiros.
4) Articulação dos planos diretores com os programas federais para o desenvolvimento de infraestrutura e articulação das políticas setoriais nos níveis locais e regionais.

Fonte: Santos Junior e Montadon (2011).
Elaboração dos autores.

O trabalho destaca o amplo movimento de incorporação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e a elaboração dos planos diretores por um grande número de municípios, reflexo de programas governamentais associados ao MCidades, tais como o Programa de Fortalecimento da Gestão Urbana e a campanha nacional *Plano Diretor Participativo: cidade de todos*.[7]

Essas campanhas foram desenhadas, assumindo a dificuldade de resolução dos problemas urbanos exclusivamente por parte dos municípios que, muitas vezes, não possuem recursos administrativos e técnicos adequados para o exercício do planejamento urbano, além de uma cultura participativa deficiente (Santos Junior, Silva e Sant'Anna, 2011). Tendo isto em vista, tais iniciativas visaram dar apoio e fortalecer aspectos técnicos e institucionais dos municípios, referindo-se, principalmente, às áreas de planejamento, serviços urbanos, gestão territorial e política habitacional.

No entanto, apesar desse contexto de proliferação dos planos diretores,[8] não se pode deixar de lado alguns aspectos críticos referentes à incorporação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade nesses planos. Notou-se, em alguns casos, um tipo de internalização dos conceitos e das ideias do Estatuto da Cidade de maneira superficial, apenas transcrevendo partes do texto legal. Quando não, os instrumentos foram incorporados de maneira desarticulada ao plano urbanístico; tais instrumentos, muitas vezes, são forjados de maneira a não considerarem a relação com o território e a capacidade de gestão do município.

Alguns pontos levantados pelo trabalho como um balanço da aplicação dos planos diretores, após dez anos de sua implementação, encontram-se a seguir:

7. O Programa de Fortalecimento da Gestão Urbana pode ser entendido como a expressão de uma nova cultura de planejamento urbano no Brasil. Instituído pela Secretária Nacional de Programas Urbanos (SNPU) – órgão criado no âmbito do MCidades –, o programa objetivou dar apoio à complexa tarefa de efetivação de uma política urbana em consonância com o Estatuto da Cidade. Já a campanha nacional *Plano Diretor Participativo: cidade de todos*, também idealizada no âmbito do MCidades, foi instaurada no período entre 2005 e 2006, e teve como objetivo capacitar e sensibilizar setores e agentes governamentais e da sociedade acerca da importância da realização dos planos diretores municipais.
8. Ver dados em Santos e Montadon (2011, p. 30, 32 e 33).

- inadequação da regulamentação dos instrumentos nos planos diretores, sobretudo no que se refere à *autoaplicabilidade* e à *efetividade dos instrumentos*. No caso das zonas especiais de interesse social, por exemplo, é um instrumento que exige adequada conceituação, demarcação no território e definição de parâmetros urbanísticos, sem as quais o instrumento perde efetividade. Muitas vezes a maneira como os instrumentos devem incidir sobre o território está disposto de maneira deficiente nos planos;
- *instrumentos e diretrizes inadequadamente demarcados no território*: falta de clareza na representação – sobretudo, por meio de mapas – da configuração espacial de como cada porção do território cumpre sua função social;
- estabelecimento, definições, diretrizes e objetivos relacionados à *política de habitação* de pouca efetividade e inexistência de estratégias socioterritoriais de enfrentamento da *questão habitacional*. Por exemplo: a não articulação entre política habitacional e o orçamento municipal; os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade não atrelados à política habitacional (IPTU progressivo, parcelamento compulsório, outorga onerosa do direito de construir etc.); o baixo número de planos diretores com programas específicos voltados para a moradia popular;
- fragilidade na construção de diretrizes, objetivos, instrumentos e programas que viabilizem o acesso da população aos serviços de saneamento: poucos municípios formulam estratégias para a *política de saneamento ambiental*, especialmente diante da dificuldade de os municípios assumirem a gestão dos serviços de saneamento, relegando a atividade às concessionárias estaduais e às empresas privadas;
- na *questão da mobilidade e do transporte*, apesar da incorporação de diretrizes voltadas para o melhoramento da integração entre diferentes modais, percebeu-se um tratamento insuficiente referente aos tipos de transportes não motorizados. Além disso, há uma notória restrição do tema da acessibilidade: preocupa-se com a criação de infraestrutura e a eliminação de barreiras para a população com deficiência; no entanto, desconsidera outras situações de restrição ao acesso à infraestrutura urbana – por exemplo, para as camadas mais pobres e periféricas;
- no que se refere à *questão ambiental*, há pouca efetividade e inovação nos instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade para estratégias de ordenamento territorial baseadas nos princípios da sustentabilidade, além de pouca exigência referente às licenças ambientais para empreendimentos com impacto no meio ambiente e na estrutura urbana. De forma geral, a questão é tratada de maneira segmentada e desvinculada das políticas de ordenamento territorial e políticas urbanas;

- na *questão metropolitana*, constataram-se dificuldades de articulação entre os diferentes entes federativos, com certa tendência em articulações de cunho vertical – municípios relacionando-se diretamente com os estados ou a União – em detrimento da articulação horizontal entre os próprios municípios. De forma geral, o problema passa pela falta de atribuições das atividades dos estados que seja capaz de articular um planejamento municipal atrelado à questão metropolitana;
- necessidade de aprofundar a discussão nos municípios acerca da *gestão democrática* e conferir maior efetividade aos canais de participação, sobretudo no sentido de incluir segmentos populares nos processos decisórios.

Não obstante essa análise bastante crítica, os autores salientam que muitos planos avançaram na relação entre estratégias de desenvolvimento urbano e dinâmicas locais, contemplando a perspectiva da função social da propriedade em consonância com os segmentos sociais.

De certa forma, no que tange à análise da efetividade desse instrumento, ainda que o balanço não seja a rigor positivo, ou seja, ainda que se reconheça os seus limites e que se deva rever falsas expectativas que tinham sido nele depositadas, também não parece ser o caso de desconsiderar as possibilidades que ele representa.

Nesse sentido, há que se avaliar a potência dos governos locais no país e as dificuldades técnicas e institucionais com as quais essa esfera de governo se depara. É notório o avanço no sentido da descentralização e da ampliação das competências legais transferidas, mas os recursos para operar as políticas não foram necessariamente gerados ou transferidos, sobretudo no que diz respeito à política urbana.

Há problemas, neste sentido, no campo do fortalecimento institucional, no acesso a recursos técnicos e financeiros, notadamente nos pequenos municípios, e também no eixo relativo à participação social, à transparência e à *accountability*.

Evidentemente, uma análise mais rigorosa deve considerar essas dificuldades cotejando-as com a tipologia dos municípios brasileiros. Os principais centros urbanos e núcleos metropolitanos possuem melhores estruturas e recursos para operar a política urbana no nível local, sendo que alguns poucos possuem, por exemplo, capacidade de captar recursos extrafiscais. Entretanto, nas próprias regiões metropolitanas, núcleos populosos que se configuram como cidades-dormitório lidam com restrições e dificuldades muito maiores, ainda que abriguem boa parte da demanda por habitação e por infraestrutura social e urbana (esses municípios, por exemplo, se reconhecem como conformando um grupo específico de municípios, o G100, como se identificam os municípios vulneráveis que participam da Frente Nacional dos Prefeitos). E há ainda os centros intermediários e os pequenos municípios, em que a maioria se depara com muitas dificuldades

estruturais e restrições para lidar com a política urbana, em geral, e com a política habitacional, em particular, revelando a fragilidade desses atores em fazer sobrepor a lógica do planejamento territorial integrado sobre a lógica dos interesses privados e mercantis.

Há que se reconhecer que no curto período democrático experimentado a partir da Constituição Federal de 1988, tentativas de estruturação da política urbana no país foram realizadas e produziram efeitos normativos, institucionais e formais. Mas não é exagero dizer que essa é uma construção ainda incipiente. O princípio do direito à cidade, em suas interações com a política urbana, ainda não produziu os efeitos esperados, seja em termos da construção de cidades instituídas sob a perspectiva do valor de uso, como espaços de encontro, sociabilidade e inclusão, seja no sentido de se produzirem cidades em que se observa uma integração articulada, planejada, das políticas sociais, urbanas e ambientais e das intervenções públicas e privadas no território.

Nesse sentido, os desafios para a governança urbana têm a ver com como lidar com lógicas e interesses em disputa no território, desafio que ganha amplitude quando se observa as fragilidades institucionais existentes, as limitações no tripé transparência-participação-*accountability* e as estratégias e dinâmicas de atuação dos agentes privados, notadamente na produção do espaço.

4 POLÍTICA URBANA E GOVERNANÇA: EVIDÊNCIAS DO *FRONT*

Por analogia, seria possível fazer a mesma análise e se chegar a conclusões similares àquela que se chegou na seção anterior, ao se analisar a experiência dos planos diretores, enquanto norma legal orientadora e ordenadora da política urbana municipal, ao se analisar o Estatuto da Cidade, enquanto norma que estabelece as diretrizes e os princípios da política de desenvolvimento urbano do país. O quadro 1 traz o conjunto de instrumentos propostos pelo Estatuto da Cidade.

Para além da análise da efetividade desses instrumentos, o que se busca compreender são os limites e as possibilidades das peças legais para se promover uma gestão urbana que contribua para a efetivação do direito à cidade.

Diversos estudos têm privilegiado a análise de efetividade dos instrumentos propostos pelo Estatuto da Cidade, seja dos instrumentos que deveriam possibilitar o financiamento do desenvolvimento urbano, tal como fazem os capítulos apresentados por Pedro Humberto (capítulo 8) e Rodrigo Orair (capítulo 9) nesta publicação, seja dos instrumentos voltados para a gestão do uso do solo, em suas diversas possibilidades.

QUADRO 1
Instrumentos destinados à indução do uso e à ocupação do solo no Brasil

Instrumentos	Descrição
Parcelamento, edificação e utilização compulsórios	Esse instrumento visa induzir a ocupação de áreas urbanas com reconhecida infraestrutura instalada e que se encontra subutilizada. Para sua aplicação é necessário identificar, na cidade, em quais zonas incidirá o instrumento, além de definir o critério de subutilização no plano diretor ou em lei dele decorrente. Sua aplicação não deve estar desarticulada com outros instrumentos previstos no estatuto, na medida em que este instrumento é o primeiro ato para a utilização de instrumentos como o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública.
IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública	O IPTU progressivo no tempo é aplicado quando o prazo estipulado pela aplicação do parcelamento, da edificação e da utilização compulsórios não é observado. O princípio é a majoração das alíquotas do IPTU no prazo de cinco anos consecutivos, observado o limite máximo legal de 15%. Caso o proprietário do imóvel não dê a utilização prevista no plano diretor no prazo, o município poderá manter a cobrança até que seja dada utilização ao imóvel ou até a sua desapropriação com pagamentos em títulos da dívida pública. A aplicação do conjunto dos instrumentos – parcelamento, edificação e utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública – não tem finalidade arrecadatória.
Direito de preempção	O direito de preempção consiste no direito de preferência do município para aquisição de imóvel urbano, objeto de alienação entre particulares, em áreas indicadas em lei baseada no plano diretor, cuja finalidade seja para regularização fundiária, execução de programas habitacionais de interesse social, constituição de reserva fundiária, ordenamento da expansão urbana, implantação de equipamentos públicos comunitários, de espaços públicos de lazer, de unidades de conservação ou para proteção de outras áreas de interesse ambiental, histórico, cultural ou paisagístico.
Direito de superfície	Consiste no direito de utilizar o solo, o subsolo e o espaço aéreo de um dado terreno que pode ser outorgado pelo seu proprietário a terceiro, na forma de um contrato específico. O princípio de sua compreensão é a distinção entre a propriedade do solo e o seu uso, não havendo correspondência entre a figura do superficiário com a do proprietário. Após o término do contrato, o proprietário retoma a propriedade plena do seu bem.
Outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso	A outorga onerosa do direito de construir parte do princípio do solo criado consiste na possibilidade de construção acima do coeficiente de aproveitamento básico estabelecido. Neste sentido, o plano diretor deve definir as áreas de incidência, além dos limiares de coeficientes pelo qual os proprietários podem construir, mediante contrapartida financeira. Analogamente, é possível a aplicação da lógica desse instrumento à alteração de uso do solo, em que a variação do valor do solo do uso correspondente consiste em sua base de cálculo.
Transferência do direito de construir	A relação entre o direito de propriedade e o direito de construir é base de aplicação desse instrumento. O potencial de construção do lote é transferível e alienável a outro localizado em determinada zona passível de recebimento de potencial construtivo. Sua aplicação restringe-se aos imóveis considerados necessários para fins de implantação de equipamentos urbanos comunitários, de preservação e destinados a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social. O estatuto ainda prevê o benefício da transferência aos proprietários que doem o seu imóvel, ou parte dele, ao poder público, como forma de incentivo ao ato.
Operação urbana consorciada	O estatuto define a ocupação urbana consorciada como sendo um conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo município, com a participação dos proprietários, dos moradores, dos usuários permanentes e dos investidores privados, com o objetivo de alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental. Para viabilizar os investimentos públicos, é permitida a modificação de índices urbanísticos e das normas edilícias, alterando o previsto anteriormente em função da infraestrutura instalada e prenunciada pelo seu plano de operação, aprovado por lei específica. O arranjo legal e financeiro está correlacionado com o adiantamento de receita a partir da emissão de títulos e pela captura da mais-valia imobiliária por parte do estado. Neste sentido, a emissão de certificados de potencial adicional de construção (Cepacs), alienáveis em leilão pelo município e controlados pela Câmara de Valores Mobiliários, é responsável pela geração de receita a partir de um estoque construtivo definido na operação.

Fonte: Carvalho Junior e Lima Neto (2010).

A título de exemplo, vale citar o que Lívia Fioravanti (2015) afirma sobre as operações urbanas, ao analisar a operação urbana Vila Sônia, Butantã:

> tendo em vista as operações urbanas previstas ou já implantadas na metrópole paulistana, podemos afirmar que se constituem como uma grande e diversa "plataforma de exceção".

> Envolvem porções significativas das metrópoles e consolidam-se como um "guarda-chuva" de objetivos, diretrizes e projetos (com as ditas melhorias ambientais, urbanísticas, sociais) com o objetivo de dar continuidade aos negócios urbanos (Fioravanti, 2015).

Uma avaliação desse tipo é importante, não apenas porque busca avaliar a efetividade dos instrumentos, mas sobretudo porque procura investigar a sua potência em situações aplicadas, específicas, revelando em que medida ele cumpre o papel para o qual foi inicialmente projetado, e em que medida ele tem como objetivo maior "dar continuidade aos negócios urbanos", por meio do qual se efetiva o papel da produção do espaço na atual etapa do capitalismo, em especial com seus elos com o sistema financeiro.

Esse tipo de abordagem, contudo, não é o foco desta reflexão. De modo um tanto quanto *naive*, interessa-nos compreender melhor a dimensão jurídico-institucional, de certa forma, para saber se há ou não o que se celebrar nesses quinze anos de Estatuto da Cidade.

Mais uma vez, de forma similar ao que se viu na análise dos planos diretores, e do que deve espelhar o conjunto de análise de leis de plano diretor que têm sido produzidas e (nem sempre fielmente) implementadas nos últimos anos, o que se dá para dizer é que a norma mobilizou e movimentou os atores sociais e os agentes econômicos e políticos.

A norma objetiva princípios e estabelece conceitos e ritos que devem ser observados em cada situação, em cada caso concreto, seja ao se elaborar um plano diretor, seja ao se propor uma operação urbana.

As experiências decerto têm demonstrado que a norma não é suficiente. No entanto, seria correto dizer que ela não é necessária? No plano municipal, não precisar elaborar um plano diretor, em conformidade com o que estabelecem as resoluções do ConCidades, a despeito de todas as fragilidades, inconsistências, graus de liberdade (e manipulação) existentes nos processos concretos, é melhor do que ter que cumprir todas essas "formalidades", mesmo que em boa parte dos casos a efetividade seja reduzida?

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

Diversos exemplos, como a própria operação urbana Vila Sônia, Butantã, ou diversos casos de planos diretores e legislações urbanísticas básicas (em especial, leis de parcelamento, uso e ocupação do solo), dão conta de processos que foram judicializados e que impediram, obstruíram ou dificultaram (eventualmente exigindo

ajustes nas propostas originais) a implementação de projetos que atendiam à função social da cidade e da propriedade.

Decerto há espaço para debate e há razões de sobra para um sentimento de frustração em face das expectativas iniciais acerca da potência do Estatuto da Cidade e de seus instrumentos, mas seria muita ingenuidade acreditar que simples normas seriam capazes de operar transformações tão profundas em práticas espaciais.[9]

Dialeticamente, o que demonstra o sucesso das normas são os desafios que marcam a trajetória de sua implementação. No caso dos planos diretores, da legislação urbanística de regulação do uso do solo e da gestão urbana participativa, o exemplo trazido pela tese de João Telmo Oliveira Filho (2009) em relação ao caso de Porto Alegre ilustra, de um lado, como o setor incorporador e produtor de espaço precisou articular-se para construir uma estratégia para lidar com as instâncias participativas que conformavam arenas privilegiadas para decidir sobre o que se poderia ou não fazer na cidade. De outro lado, o trabalho mostra como estas arenas são permeáveis à influência e à atuação concertada dos agentes econômicos, que se apropriam da semântica e das estruturas de participação para fazer valer seus interesses de forma, ao final, legitimada pelos processos institucionalizados.

No caso do Estatuto da Cidade e de seus vários instrumentos de política urbana, o mesmo raciocínio pode ser feito: diversos exemplos demonstram como os instrumentos têm sido "úteis" na construção de projetos de intervenção que promovem, por exemplo, processos de gentrificação, o que, em tese, não concorre para os objetivos iniciais que levaram à elaboração e à aprovação do texto legal.

Ainda assim, em ambos os planos, seja na esfera local, seja na esfera nacional, o que fica claro é que a norma não basta, ainda que seja necessária e que passe a ser referência para os projetos de intervenção (e produção do espaço a ele associado), e que as discussões sobre a efetividade da norma devem enfocar as questões de governança, ou seja, efetivamente, tendo as normas como referência, como atores sociais e agentes econômicos e políticos articulam-se para fazer valer seus projetos, seus interesses.

As normas abrem campos de disputa, campos de possibilidade, que aqui e acolá são efetivamente ocupados e utilizados para fazer valer projetos voltados para a valorização das cidades como valor de uso ou para barrar e obstruir projetos que tão somente interessam-se pela cidade enquanto mercadoria, como valor de troca.

Mas a governança não está dada; ela é construída e encontra-se em construção em cada espaço-tempo, em cada momento, em cada lugar. No mesmo município, diferentes projetos e práticas espaciais divergentes podem ocorrer no tempo *t* e no

9. Para a noção de práticas espaciais, ver Costa (2008a; 2008b).

tempo *t*+1. A disputa pelos projetos de urbano estão permanentemente abertas, não cessam e seja no campo simbólico e semântico, seja no campo material, as forças de produção do espaço não adormecem, estão sempre à espreita, observando as oportunidades que se abrem para os negócios urbanos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

À guisa de conclusão deste capítulo, vale aqui fazer um registro que dialoga, em boa medida, com o que já está apresentado no capítulo 6, de Ernesto Galindo, sobre a questão de nossa rede de cidades.

A gestão urbana encontra-se descentralizada, fragmentada em milhares de entes federativos autônomos, em um arranjo sem igual no mundo. Obviamente, a implementação do Estatuto da Cidade, de seus instrumentos, e a construção de uma política urbana que efetive o direito à cidade, é um desafio político-institucional de grandes proporções em um país que possui uma rede de cidades como a brasileira: dispersa, desigual/heterogênea e com milhares de municípios que denotam diversa (e em geral baixa) capacidade técnico-institucional.

Para a maior parte dos municípios, talvez a exceção de pouco mais de uma ou duas centenas de municípios, o Estatuto da Cidade e seus instrumentos conformam um conjunto de difícil compreensão e de difícil aplicação nessas realidades.

Nessa imensa e absoluta maioria de municípios, planos diretores, quando elaborados, e instrumentos de política urbana, quando previstos nos planos, são uma mera formalidade, não mobilizam os atores sociais e sequer interessam aos agentes econômicos e políticos.

Esse quadro, contudo, diz mais sobre a rede de cidades e sobre os critérios para criação de municípios no Brasil, do que sobre a qualidade, a necessidade ou a efetividade do Estatuto da Cidade e dos instrumentos de política urbana.

Entretanto, no caso específico de municípios inseridos em regiões metropolitanas, em boa medida pela própria ausência do tema no Estatuto da Cidade (ver, a respeito, o capítulo 7 sobre a questão metropolitana), a desarticulação entre os planos municipais e entre estes e um planejamento metropolitano tem sido a regra no país, uma regra que produz a fragmentação da gestão do espaço metropolitano e que reduz as possibilidades de conformação de uma governança metropolitana que se ancorasse em uma espécie de cidadania metropolitana – ideia que é tanto agradável quanto descabida, uma vez que não há, no ordenamento jurídico-institucional brasileiro, a esfera política metropolitana.

Por fim, resgatando uma questão indireta e tangencialmente tocada neste capítulo, vale reforçar a agenda da gestão urbana participativa e a importância de se promover ações e programas que incentivem a participação social na

implementação da política urbana. Se a governança é o campo em que se efetivam o entendimento e o sentido da implementação das leis e dos instrumentos da política urbana, a participação é o mecanismo necessário para que o resultado dos processos e experiências concretos possa, em alguma medida, refletir o sentido que inicialmente orientou a proposição dessas normas e desses instrumentos. Uma participação qualificada favorece gestões e governanças democráticas, transparentes e mais alinhadas com a efetivação do direito à cidade.

REFERÊNCIAS

ALVES, J. A. L. **Relações internacionais e temas sociais**: a década das conferências. Brasília: Ibri, 2001.

BRASIL. Estatuto da Cidade. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2001.

CARVALHO JUNIOR, P. H. B; LIMA NETO, V. C. Uso dos instrumentos tributários e dos instituídos pelo Estatuto da Cidade para financiamento da política urbana. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. (Org.). **Infraestrutura social e urbana no Brasil**: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010. p. 853-897.

CONFEA – CONSELHO FEDERAL DE ENGENHARIA E ARQUITETURA; BRASIL. **Plano diretor participativo**: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília: Confea; MCidades, 2004.

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

_____. Da razão instrumental à razão comunicativa: o percurso do planejamento na modernidade e as abordagens pós-positivistas. **Cadernos Ippur**, Rio de Janeiro, n. 22, p. 89-113, ago.-dez. 2008b.

CRIADO o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis), em Recife. **Cronologia do Pensamento Urbanístico**, [s.d.]. Disponível em: <http://goo.gl/HKi9s4>.

FERNANDES, E. **Direitos urbanísticos e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

FERNANDES, M. **Agenda Habitat para municípios**. Rio de Janeiro: Ibam, 2003.

FIORAVANTI, L. M. Conflitos e estratégias de classe a partir de uma operação urbana. *In*: CARLOS, A. F. A.; VOLOCHKO, D.; ALVAREZ, I. P. (Orgs.). **A cidade como negócio**. São Paulo: Contexto, 2015. p. 185-208.

OLIVEIRA FILHO, J. T. **Cidade e democracia**: a participação popular no planejamento urbano – a experiência de Porto Alegre. 2009. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2009.

RIBEIRO, L. C. Q. O Estatuto da Cidade e a questão urbana brasileira. *In*: RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. (Orgs.). **Reforma urbana e gestão democrática**: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2003. p. 11-25.

RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. Plano diretor e gestão democrática da cidade. *In*: RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. (Orgs.). **Reforma urbana e gestão democrática**: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2003. p. 103-118.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**: técnica e tempo/razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTADON, D. T. Síntese, desafios e recomendações. *In*: SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTADON, D. T. (Orgs.). **Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011. p. 27-56.

SANTOS JUNIOR, O. A.; SILVA, R. H.; SANT'ANA, M. C. Introdução. *In*: SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTADON, D. T. (Orgs.). **Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011. p. 13-26.

CAPÍTULO 5

CIDADE E CIDADANIA: CONSIDERAÇÕES SOBRE A GESTÃO DEMOCRÁTICA NA POLÍTICA URBANA BRASILEIRA

Daniel Pitangueira de Avelino[1]

1 INTRODUÇÃO

Trazer a sociedade civil para interferir nas decisões sobre as políticas públicas é uma forma importante de garantir efetividade ao "direito de tomar parte na direção dos negócios públicos do seu país" (ONU, 1948), como estabelece o Artigo 21 da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Essa intervenção da sociedade sobre os assuntos de Estado ocorre por meio da participação política, que se materializa de diversas formas, desde a via tradicional do processo eleitoral até formas mais autônomas de associativismo e auto-organização popular. A participação social tratada neste capítulo está compreendida nesse espectro e, portanto, compartilha da premissa de que "todo o poder emana do povo" (Brasil, 1988), como expresso no parágrafo único do Artigo 1º da atual Constituição Federal brasileira. Diferencia-se da participação meramente eleitoral, no entanto, por apresentar um conteúdo mais substantivo, em que não se limita apenas à escolha de partidos ou dirigentes para os altos cargos políticos, mas procura interferir sobre decisões a serem tomadas por essas autoridades ao longo do exercício de seu mandato. Também não se confunde com as práticas associativistas, porque enfoca os instrumentos criados ou mantidos pelo Estado para reforçar o diálogo com a sociedade civil e que possuem, portanto, natureza governamental. São estes instrumentos governamentais de promoção da participação social, em especial na área das políticas urbanas, que serão objeto de análise ao longo deste estudo.

A criação de instrumentos de participação social na política urbana pode ser analisada sob o ponto de vista da sociedade e do Estado. No lado societal, ela é fruto da crescente organização de movimentos sociais que abraçavam temas diversos, como moradia, transporte, saneamento, segurança e outros, que apresentavam

1. Membro da carreira de políticas públicas e gestão governamental em atuação na Coordenação de Estudos e Políticas do Estado e da Democracia (Codem) da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e Democracia (Diest) do Ipea. *E-mail*: <daniel.avelino@ipea.gov.br>.

como característica comum o reconhecimento da cidade como um território em disputa. A discussão sobre a territorialidade urbana alimenta a adoção de pautas comuns, como o direito à cidade, sem prejuízo das demandas específicas de cada um desses grupos organizados. O número e a intensidade de ações políticas empreendidas pelos movimentos sociais em torno desse tema, com seu ápice no conjunto de manifestações ocorridas em todo o Brasil em junho e julho de 2013, confirmaram a questão urbana como uma das mais importantes – e talvez a mais importante – discussão sobre políticas públicas da atualidade.

No lado estatal, a emergência do tema da territorialidade urbana provocou uma mudança na forma de coordenação de suas políticas e instituições. Muito embora ações específicas, como saneamento, habitação e mobilidade urbana continuassem sendo tratadas por regras, processos e até mesmo recursos específicos, instâncias de articulação entre elas começaram a emergir e trazer consigo uma lógica integrada de desenvolvimento da territorialidade urbana. Isso se materializou na criação de órgãos específicos, como o Ministério das Cidades (MCidades), no caso federal, e instrumentos para o planejamento integrado das intervenções urbanas, como explicado nos capítulos anteriores. Essas transformações foram institucionalizadas ao longo do tempo por meio de atos normativos que também procuraram assegurar, em maior ou menor grau, a participação da sociedade na gestão da política urbana.

Este capítulo tem como objetivo discutir a criação e o aperfeiçoamento de instrumentos de participação social na gestão da política urbana, assumidos como reflexos do fortalecimento de movimentos sociais no cenário nacional. A seção 2 apresenta alguns conceitos sobre movimentos sociais no contexto urbano. A seção 3 retrata o surgimento das estratégias de atuação de alguns atores sociais relevantes na contemporaneidade brasileira. A seção 4 lista características dos principais instrumentos de envolvimento da sociedade na gestão democrática da cidade – especificamente o orçamento participativo (OP), os conselhos de políticas públicas e outros colegiados, as conferências, as modalidades de democracia direta e os debates, as audiências e as consultas públicas. Por fim, os desafios atuais de funcionamento desses espaços e sua relação com a atuação dos movimentos sociais urbanos alimentam as reflexões nas considerações finais deste capítulo (seção 5).

2 CIDADE E CIDADANIA

O espaço urbano é um contexto complexo cuja análise contribui para a compreensão das relações sociais e de poder em que está inserido. O trabalho de David Harvey (1980) é germinal, ao discutir as relações entre a cidade e a justiça social. Analisando o uso do solo com base na teoria da renda fundiária, o autor constrói uma dialética do espaço urbano, em que suas formas espaciais são reflexos de processos sociais. Mais do que isso, a dinâmica urbana pode ser considerada como um mecanismo específico que contribui para a reprodução das desigualdades de participação nas

riquezas produzidas socialmente. Sob essa perspectiva, gradativamente as cidades passam de cenário a protagonistas dos dramas vivenciados nos centros urbanos.

Entre os dramas mais intensos está o da "espoliação urbana", na expressão utilizada por Lúcio Kowarick (1979) para descrever os processos político-territoriais de distribuição desigual da riqueza, em contextos de baixa efetividade democrática. Neste sentido, a força de trabalho é submetida a relações de opressão que ultrapassam o limite do espaço laboral e alcançam o espaço urbano, materializando-se na carência de acesso a recursos de consumo coletivo, como moradia, transporte e saneamento básico. O *deficit* de acesso a esses bens é precariamente suprido, então, por práticas de autoconstrução, que levam a uma ampliação da jornada de trabalho real e da situação de vulnerabilidade desses grupos.

A agregação social em torno das necessidades coletivas não atendidas passa a ser uma prática de sobrevivência para os indivíduos submetidos a essa privação. É no trabalho coletivo que se formam redes de solidariedade capazes de amenizar a situação de exclusão, por meio da cooperação, da repartição do sobretrabalho ou mesmo da aquisição dos bens no mercado com economia de escala pelo agrupamento. Isso resulta na formação de grupos de habitantes cuja associação e proximidade são condição de existência e permanência no ambiente urbano, que passa a refletir essa dinâmica também em sua lógica espacial.

O Estado exerce, para esses grupos, um papel marcadamente ambivalente. Por um lado, é o ente provedor a ser demandado para o acesso a serviços de uso coletivo, que falha em termos de equidade e gera um *deficit* de oferta para uma significativa parcela dos habitantes, que precisam desenvolver formas próprias de organização para suprir suas necessidades. Por outro lado, é o guardião de uma lógica urbana formal, que não compreende essas formas de autoconstrução como válidas e chega a intervir, com violência, quando interferem com o espaço urbano. Essa dupla relação de carência e violência a que estes grupos estão submetidos em face do Estado configuram um tipo específico de segregação, que não é apenas espacial, mas afeta a possibilidade de exercício da cidadania. Em contraste com aqueles atendidos pelo Estado na forma de uma cidadania mais plena, os grupos mais vulneráveis foram chamados por Manuel Castells (1983) de "cidadãos-hóspedes" ou *guestcitizens*.

Os movimentos sociais urbanos surgem, portanto, da agregação de interesses de cidadãos que não contam com acesso aos bens e serviços coletivos ofertados pelo Estado ou que sofrem com a violência institucionalizada dos agentes públicos. Muito embora existam concepções doutrinárias que consideram como movimento social qualquer ação coletiva de caráter reivindicativo, aqui o conceito está relacionado com os sujeitos da "espoliação urbana". Nessa concepção mais restrita, o escopo da transformação é mais profundo, o que leva a considerar como movimento

social apenas um conjunto mais restrito de ações coletivas: "aquelas que atuam na produção da sociedade ou seguem orientações globais tendo em vista a passagem de um tipo de sociedade a outro" (Scherer-Warren, 2005, p. 18).

Organizados na forma de movimentos sociais, os cidadãos-hóspedes fortalecem sua posição coletiva para denunciar e enfrentar o abandono e a violência estatal. De adversário ou algoz, o ente estatal passa a ser considerado um interlocutor e, em seguida, uma arena a ser disputada. Por meio de agregações de bases comunitárias, os sujeitos da "espoliação urbana" conseguem, em maior abrangência, exercer coletivamente as prerrogativas de cidadania que lhes foram negadas individualmente. Isso permite uma elevação de complexidade no tipo de demandas que são agregadas, da mera denúncia da situação de violação à busca pela transformação dos processos político-territoriais que lhe deram causa. Nas palavras de Lúcio Kowarick (1979, p. 27), é "a possibilidade não só de usufruir dos benefícios materiais e culturais do desenvolvimento, como também, sobretudo, a de interferir nos destinos desse desenvolvimento".

Para Maria da Glória Gohn (1985), os movimentos sociais urbanos propriamente ditos são aqueles que atingem um estágio mais desenvolvido e são capazes de promover articulação com outras formas de lutas mais gerais da sociedade. Isso exige uma superação das visões pautadas por problemas meramente locais e a apresentação de um projeto de transformação social mais amplo. Todavia, tudo isso ocorre de forma dinâmica e complexa, de modo que não há uma evolução linear. Mesmo nos movimentos ainda não maduros, já existem "os germes da negação do sistema", quando "gestam práticas nas quais existe um apelo à democracia e novas formas de relações sociais" e "imprimem um sentido novo às atuais relações sociais existentes" (*op. cit.*, p. 264-265). Em um número frequente de casos, são estas práticas gestadas pelos movimentos sociais que inspiram o desenvolvimento de espaços mais democráticos de gestão pública.

3 MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS NO BRASIL

O crescimento da população urbana no Brasil não é um fenômeno recente, mas recebeu impulso significativo com as transformações do último século. Para José Luis Romero (2004), a "explosão urbana", ocorrida por volta de 1930, foi a responsável por impulsionar várias cidades latino-americanas para a situação de metrópoles e, com isso, atrair ainda mais "imigrantes desesperados e esperançosos ao mesmo tempo" (*op. cit.*, p. 357). A explosão urbana e o êxodo rural criaram um círculo vicioso: "quanto mais a cidade crescia, mais expectativas criava e, em consequência, atraía mais gente, porque parecia poder absorvê-la" (*op. cit.*, p. 361). Como resultado, os serviços públicos passam a ser mais deficientes, em um espaço urbano cuja estrutura não contemplava aquele influxo de habitantes.

Nesse contexto emerge no espaço urbano o que veio a ser chamado de *massas*, assim considerados os "grupos sociais, alheios à estrutura tradicional" (Romero, 2004, p. 355) que se começam a organizar. Nas décadas seguintes, as demandas provenientes da massificação urbana seriam conduzidas para dentro da estrutura do Estado, por meio de "populismo" e "paternalismo" (*op. cit.*, p. 413-416). A adesão das massas a esses projetos políticos não era estática ou permanente, mas sempre "condicionada" (*op. cit*. p. 420) e variando em função das situações de fato e da interação com outros grupos urbanos.

A reforma urbana fazia parte do conjunto das "reformas de base" de João Goulart, mas não era considerada prioritária frente a outras demandas, como a reforma agrária (Pandolfi e Espírito Santo, 2014, p. 164). As propostas de reformas bancária, fiscal, urbana, administrativa, agrária e universitária não chegaram a tomar forma. O golpe de 1964 pode ser entendido como uma reação conservadora à possibilidade de superação do populismo na direção do empoderamento das massas.

Na década de 1970 os movimentos sociais absorvem a demanda de organização e ação coletiva das massas, que já não encontravam espaço de interferência sobre o Estado. A partir de "lutas isoladas, por água, luz, transportes, creches", agregam-se, no final da década, "organizações locais" (Gohn, 1991, p. 9). Um conjunto variado de atores e interesses soma-se aos espoliados urbanos para fortalecer a luta por acesso e qualidade dos serviços públicos, além de uma pauta mais ampla de defesa da democracia. Afinal, "o opositor era um só: o Estado" (*op. cit.*, p. 9).

No final da década de 1970 há uma "proliferação de associação de moradores de bairros e favelas", "organizações de base" (Pandolfi e Espírito Santo, 2014, p. 164-165) que nos anos 1980 vão estimular a formação de federações e coordenações em defesa das pautas urbanas. Essa agregação foi acompanhada por uma canalização da atuação dos movimentos para "o plano legal-institucional", por meio de diversas campanhas, caravanas e fóruns, caracterizando o que Maria da Glória Gohn definiu como "juridicização da sociedade organizada" (Gohn, 1991, p. 11). Na disputa de projetos políticos, o reconhecimento de direitos por meio de leis e atos normativos é visto como uma vitória e o Poder Legislativo passa a ser uma arena fundamental a ser ocupada. É por todo esse contexto que a autora afirma que "os anos 1980 iniciaram-se com os movimentos sociais fortalecidos" (*op. cit.*, p. 12).

Esse foi o caso do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), que emergiu na década de 1980 como uma articulação de movimentos em prol do direito à cidade (Pandolfi e Espírito Santo, 2014, p. 164). Durante o processo constituinte de 1987 a 1988, o MNRU revigora a ideia de reforma urbana, por meio de uma emenda popular com mais de 130 mil subscrições, que influencia a redação do capítulo específico da Constituição Federal sobre a política urbana (*op. cit.*, p. 165). Com essas mobilizações, o MNRU dá lugar ao Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), que atua até hoje nos âmbitos local, nacional e

internacional e congrega "as principais articulações nacionais ligadas à problemática urbana" (*op. cit.*, p. 165).

A Confederação Nacional das Associações de Moradores (Conam) é outra protagonista que surge nesse período. Fundada em 1982, é integrada por cerca de 550 entidades municipais, 22 federações estaduais e está presente em todos os estados e Distrito Federal (Pandolfi e Espírito Santo, 2014, p. 174). Segundo a própria confederação, seu papel é "organizar as federações estaduais, uniões municipais e associações comunitárias, entidades de bairro e similares" (Conam, [s.d.]) e defender:

> a universalização da qualidade de vida, com especial atenção às questões do direito a cidades, incluindo além da luta pela moradia digna, saúde, transporte, educação, meio ambiente, trabalho, igualdade de gênero e raça e democratização em todos os níveis (Conam, [s.d.]).

Na década de 1990, uma das principais bandeiras dos movimentos urbanos é a efetivação do que foi inserido na Constituição Federal. Para tanto, a regulamentação do capítulo sobre política urbana é uma demanda recorrente, que toma forma concreta com o Projeto de Lei nº 5.788, de 9 de outubro de 1990,[2] após dez anos de tramitação, sancionado como a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Brasil, 2001), conhecida como Estatuto da Cidade. O ato normativo estabelece as diretrizes gerais da política urbana e, para isso, leva em consideração várias demandas e práticas dos movimentos sociais urbanos.

Ao longo da década de 1990 também merece destaque a proposta de criação do Fundo Nacional de Moradia Popular. Como resultado da campanha, um projeto de lei de iniciativa popular com milhares de assinaturas foi encaminhado pelo FNRU ao Congresso Nacional em 1991 (Pandolfi e Espírito Santo, 2014, p. 166). Depois de quatorze anos, o projeto é convertido na Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005,[3] que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). A mobilização que deu origem a este projeto também ajudou a consolidar algumas articulações de movimentos populares.

Foi o caso da União Nacional por Moradia Popular (UNMP), que iniciou suas atividades em 1989 e se fortaleceu durante a campanha de coleta de assinaturas para a iniciativa popular (Pandolfi e Espírito Santo, 2014, p. 176). A UNMP, que reconhece explicitamente a influência das Comunidades Eclesiais de Base na sua forma de organização, está presente em dezenove estados brasileiros e afirma sua atuação "nas áreas de favelas, cortiços, sem-teto, mutirões ocupações e loteamentos" (UNMP, [s.d.]).

O mesmo ocorreu com o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLM), que envolve dezoito estados brasileiros e surgiu "das grandes ocupações de áreas e

2. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21252>.
3. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm>.

conjuntos habitacionais nos centros urbanos" (Pandolfi e Espírito Santo, 2014, p. 176). A criação do movimento foi deliberada por 250 participantes de treze estados no I Encontro Nacional dos Movimentos de Moradia, realizado em julho de 1990 em Goiânia (Ferreira, 2014, p. 76).

Ainda na década de 1990, a Central de Movimentos Populares (CMP) é fundada em outubro de 1993 em Belo Horizonte (CMP, 2015). Na narrativa da sua história, a central reconhece explicitamente a influência de outras organizações, como as Comunidades Eclesiais de Base, o Partido dos Trabalhadores (PT), a Articulação Nacional de Movimentos Populares e Sindicais e a Central Única dos Trabalhadores (CUT) (*op. cit.*).

A década de 2000 vai ser marcada, além da edição das leis já mencionadas, pela ascensão do PT à Presidência da República em 2003. Com isso, algumas demandas históricas dos movimentos sociais urbanos foram atendidas por transformações na estrutura do Poder Executivo Federal: a criação do Conselho das Cidades (ConCidades) e do MCidades, sob o comando de Olívio Dutra e uma equipe de "militantes e acadêmicos com forte inserção na problemática urbana, muitos vinculados ao FNRU" (Pandolfi e Espírito Santo, 2014, p. 166). O entusiasmo inicial arrefece em 2005, após a sanção da Lei nº 11.124, quando Olívio Dutra deixa o MCidades, que passa a ser conduzido por partidos da base aliada, em uma chamada "inflexão conservadora" (*op. cit.*, p. 167) na gestão da política urbana, permanecendo a conferência e o ConCidades como espaços de atuação dos movimentos sociais.

Em 2009 é lançado, pelo governo federal, o Programa de Aceleração do Crescimento II (PAC II), que conta com um módulo habitacional específico, que veio a ser conhecido como Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). Voltado à construção de unidades habitacionais, a iniciativa é elogiada por incorporar algumas demandas históricas dos movimentos sociais urbanos, como o subsídio à população de baixa renda, mas, ao mesmo tempo, criticada por continuar "comandada pelos interesses econômicos das grandes empresas de construção e incorporação imobiliária e pelos proprietários de terras" (Pandolfi e Espírito Santo, 2014, p. 170).

Essa crítica é amenizada, em parte, pela criação de uma modalidade específica do programa para execução por entidades associativas – o Programa Minha Casa, Minha Vida Entidades (PMCMV-E). Nessa hipótese, podem atuar como entidades as "cooperativas habitacionais ou mistas, associações e demais entidades privadas sem fins lucrativos habilitadas pelo Ministério das Cidades", inclusive para regimes de construção sob autogestão: "autoconstrução pelos próprios beneficiários, mutirão ou ajuda mútua e administração direta" (Brasil, 2014b). Segundo dados do MCidades, atualmente existem 884 entidades sem fins lucrativos habilitadas, de todos os estados brasileiros, para o PMCMV-E (Brasil, 2016b).

Ainda na década de 2000 os movimentos sociais brasileiros assumem um protagonismo no cenário internacional em diversos temas. É exemplo disso a realização do Fórum Social Mundial (FSM) em Porto Alegre em 2001 (e posteriormente em vários anos) com o objetivo de fortalecer e criar novas conexões nacionais e internacionais entre organizações e movimentos (WSF, 2001). Foi na edição de 2006 do FSM que foi elaborada a Carta Mundial pelo Direito à Cidade (FSM, 2006), documento que sintetiza muitas das pautas dos movimentos urbanos. Neste contexto, há a tendência de montar articulações internacionais, como é o caso da International Alliance of Inhabitants, criada em 2007 com a participação da Conam.

Esse processo de internacionalização dos movimentos sociais urbanos continua na década seguinte. Em 2010, é organizado no Brasil o Fórum Social Urbano (FSU), como "um ato de resistência e crítica ao Fórum Urbano Mundial, organizado pela ONU" (FSU, 2010). As atividades do FSU aconteceram na cidade do Rio de Janeiro, entre 22 e 26 de março de 2010, mesmo local e período em que acontecia o Fórum Urbano Mundial. A mesma iniciativa repetiu-se em 2012, em Nápoles (Itália), e 2014, em Medellín (Colômbia).

Outra importante mobilização durante a década de 2010 são os levantes populares contra as obras relacionadas a grandes eventos – em especial os Jogos Mundiais Militares, em 2011; a Copa das Confederações, em 2013; a Copa do Mundo da Federação Internacional de Futebol (Fifa), em 2014; e os Jogos Olímpicos, em 2016. Os Comitês Populares da Copa, constituídos nas cidades-sede destes eventos, mobilizaram um conjunto diverso de atores sociais em torno das denúncias sobre violações de direitos nos empreendimentos, remoções forçadas e impactos sobre o ambiente urbano. Os grupos sediados nas várias cidades foram reunidos em torno da Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa e Olimpíadas (Ancop), responsável pela elaboração dos vários dossiês contendo as denúncias (Ancop, 2014) relacionadas aos megaeventos.

Às vésperas da realização da Copa das Confederações, em 2013, uma tentativa de aumento da tarifa de transporte urbano na cidade de São Paulo deflagrou um conjunto de manifestações que abalaram o país. Iniciadas em 6 de junho, tiveram seu auge entre os dias 17 e 21 de junho, em que cerca de quatrocentas cidades mobilizavam 1,2 milhão de pessoas (Peruzzo, 2013, p. 75). Promotor inicial dos eventos, o Movimento Passe Livre (MPL) anunciou o fim das convocações em 21 de junho, "talvez pela alteração de perspectiva em decorrência da interferência de grupos de ação direta violenta (presença do Black Bloc)" (*op. cit.*, p. 75), mas os protestos continuaram até julho. A visibilidade que as manifestações de 2013 trouxeram ao problema da mobilidade urbana lança luz sobre lutas mais antigas. O MPL cita, na narrativa da sua história, a Revolta do Buzu, em 2003, em Salvador, e as Revoltas da Catraca, em 2004 e 2005, em Florianópolis, por exemplo, como antecedentes à sua criação em 2005 (MPL, [s.d.]). As manifestações de

2013 levaram a Presidência da República a anunciar um conjunto de medidas em resposta às reivindicações, entre elas um pacto pela mobilidade urbana (Lourenço, 2013) e a criação de um Conselho Nacional de Transporte Público.

O Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) também promoveu manifestações e ações diretas no Brasil durante os megaeventos da década de 2010. Muito embora alegue estar em atividade desde a década de 1990, a atuação do movimento ganhou visibilidade com ações "contundentes, pelo menos desde o início das grandes obras de preparação para a Copa" (Pandolfi e Espírito Santo, 2014, p. 179). O grupo define-se como "um movimento territorial dos trabalhadores", cujo maior objetivo é "a luta contra o capital e o Estado que representa os interesses capitalistas", com atuação centrada na "luta direta", o que o "diferencia da maioria dos movimentos urbanos, que optaram por focar suas ações na participação institucional" (MTST, [s.d.]).

Juntamente a outras organizações, o MTST integra a Resistência Urbana – Frente Nacional de Movimentos, que tem como objetivo "unificar os movimentos para terem uma atuação conjunta nas lutas pelos direitos dos trabalhadores na cidade" (Terra Livre, [s.d.]). As ações diretas, incluindo ocupações, marchas, protestos e bloqueios de vias públicas, constituem o principal repertório de atuação da articulação. Entre as principais pautas reivindicadas estão a oposição ao ajuste fiscal promovido pelo governo federal, a defesa da reforma urbana e o enfrentamento à "ofensiva da direita no país" (Bocchini, 2015).

Esta breve narrativa da atuação dos principais atores sociais no conjunto dos movimentos sociais urbanos brasileiros no último século não esgota o tema e não resolve todas as questões existentes. Contudo, ela é suficiente, ainda que superficialmente, para demonstrar a grande heterogeneidade de sujeitos e relações desse campo. Mesmo quando compartilham causas comuns (e aqui acabaram sendo destacados movimentos ligados a determinadas causas, em um evidente viés de seleção), os atores sociais exibem perfis, estratégias e histórias que terminam por diferenciá-los. Com isso, é possível admitir, como uma constatação preliminar, que nenhum deles, por mais amplo e reconhecido que seja, pode reivindicar para si a representação de todo o campo.

4 GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE

Os movimentos sociais urbanos são os grandes catalisadores da ampliação da participação social na gestão das cidades, por pelo menos duas importantes vias. Em primeiro lugar, porque demandam diretamente maior espaço de influência, fundamentados na equidade, para que possam exercer as mesmas prerrogativas de cidadania que não foram negadas a outros grupos sociais menos vulneráveis. Em outras palavras, exigem "o direito de participar de decisões que afetam o destino

de seus membros e o respeito por suas formas culturais" e provocam a "deslegitimação de decisões tomadas autoritariamente" (Scherer-Warren, 2005, p. 54).

Além disso, mostram, na sua maneira de organização, que novas formas de relação social são possíveis. Como uma das formas de "resistência ativa não violenta" aos processos político-territoriais que promovem a espoliação urbana, os movimentos sociais apostam na "democratização das práticas cotidianas internas ao grupo" (Scherer-Warren, 2005, p. 56) em contraponto à cultura institucional hierarquizada e autoritária do Estado. Essa oposição favorece o desenvolvimento de processos decisórios coletivos, transparência nas informações, mobilização de massas, horizontalidade de relações e respeito à cultura comunitária. São ingredientes como esses, testados e forjados nos contextos extremos e conflituosos em que vivem os movimentos sociais, que lentamente atravessam as fronteiras pouco permeáveis dos entes estatais e estimulam a formação de práticas participativas de gestão pública.

O OP é um caso exemplar dessa influência. Inspirado em práticas comunitárias adotadas de forma difusa em várias partes do país, o envolvimento formal da sociedade na elaboração da proposta orçamentária municipal ganhou força em 1989, com experiências como as de Vitória (Carlos, 2015) e Porto Alegre (Fedozzi, 2001). Formas populares de organização, como assembleias de bairro e conselhos comunitários, foram incorporadas à discussão de um dos temas mais estruturantes da gestão pública. Desde o seu nascimento, o OP presta homenagem a quem mais dele precisa.

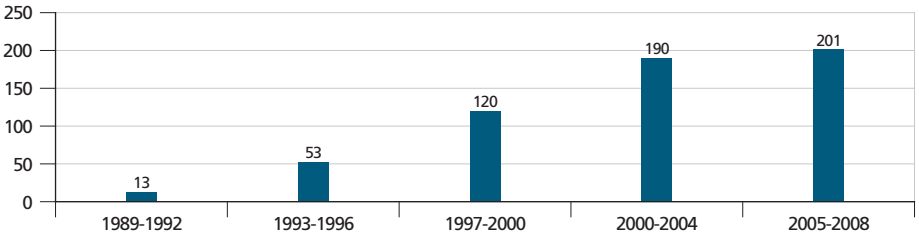
No caso de Porto Alegre, Luciano Fedozzi (2001) relembra as formas de auto-organização da comunidade no início dos anos 1980, como as articulações regionais, uniões de vilas e conselhos populares. Em comum, possuíam a origem em territórios de sub-habitação com altos níveis de organização e mobilização de moradores e a ênfase em reivindicação de melhorias urbanas. Prosseguindo a análise, o autor conclui que "constituídas pela identidade social, territorial e cultural dos próprios moradores, essas organizações tornaram-se a base geopolítica sobre a qual seria construído o sistema descentralizado do OP quase uma década depois, em 1989" (*op. cit.*, p. 97).

Para a absorção dessas formas populares de organização pela gestão pública, a presença de movimentos sociais ativos não é o bastante. Tanto as aspirações quanto as práticas democráticas precisavam ser compreendidas e traduzidas em procedimentos que não conflitassem com as novas, porém rigorosas regras de uma ordem jurídica recém-instituída pela Constituição Federal de 1988. De maneira ainda mais intensa na área orçamentária, em que os prazos e os requisitos formais eram peremptórios e o controle externo exercido com rigor pelas Cortes de Contas, a existência de agentes públicos comprometidos com a transformação era essencial. Por essa razão, Leonardo Avritzer (2008) vai destacar o papel dos gestores municipais que assumiram as prefeituras naquele ano. Para o autor, o êxito da experiência de OP de Porto Alegre é devido à "presença de uma sociedade

civil forte" e, simultaneamente, à "existência de uma sociedade política à esquerda do espectro político": "a associação entre ambas gerou o OP e foi capaz de sustentá-lo durante os primeiros anos, quando a participação não era tão alta" (*op. cit.*).

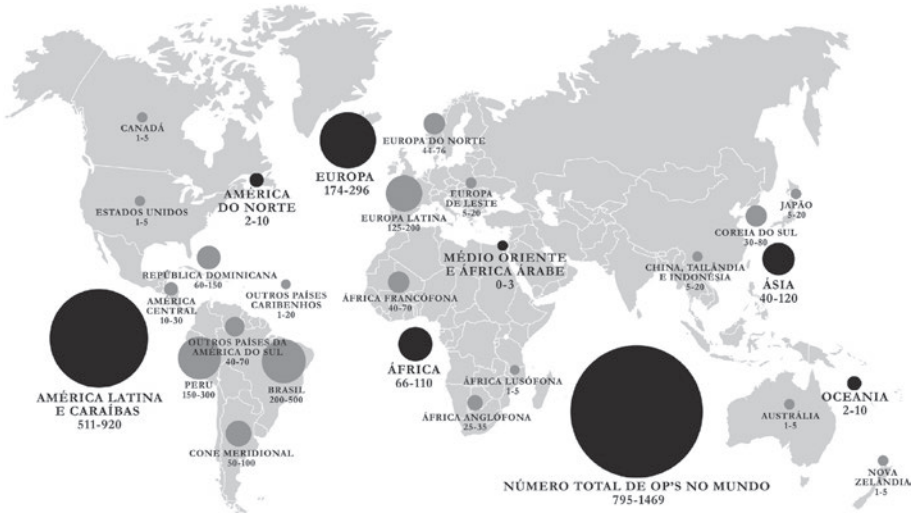
A partir de 1989, a prática do OP foi espalhada por diversos municípios em todo o Brasil. Em menos de uma década, o número de casos aumentou em dez vezes e, no final de 2008, ultrapassava a cifra de duzentos municípios (Dias, 2014, p. 28). Atualmente, segundo dados da Rede Brasileira de Orçamento Participativo (Redeop), há, no país, mais de 350 municípios adotando essas práticas (Redeop, 2012).

GRÁFICO 1
Brasil: casos de OP municipal (1989-2008)



Fonte: Dias (2014).

FIGURA 1
Como o OP se espalhou pelo mundo



Fonte: Sintomer et al. (2012).
Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Esse crescimento, em cidades com histórias e contextos diferentes do paradigma de Porto Alegre, mostrou que alguns elementos na metodologia do OP possuíam um caráter versátil e adaptável. A premissa de que qualquer habitante era capaz de participar de um debate político sobre a definição de prioridades da sua cidade revelou um certo caráter de universalidade, conectada a uma questão urbana que ultrapassava os limites do caso paradigmático. A expansão internacional do OP, que em 2012 alcançou entre 795 e 1.469 casos no mundo, reforça essa hipótese (figura 1).

Com origem local e repercussão global, o caso do OP ilustra bem a complexidade de expectativas que se projetam sobre a participação social na política urbana, que deve ser capaz de responder aos anseios específicos da sua comunidade e, ao mesmo tempo, ser um veículo para implementação de valores – universais – de democracia.

O Estatuto da Cidade prestou um reconhecimento às práticas de OP[4] no Artigo 4º, inciso III, f, e Artigo 44, ao mencionar a "gestão orçamentária participativa" (Brasil, 2001). No âmbito federal, as experiências participativas locais inspiraram adaptações recentes, como as estratégias de participação na elaboração do Plano Plurianual (PPA), as consultas públicas para elaboração do orçamento e o Fórum Interconselhos (Avelino e Santos, 2015).

Outro instrumento participativo utilizado na gestão das políticas urbanas é o Conselho de Políticas Públicas, definido pelo Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, como uma "instância colegiada temática permanente, instituída por ato normativo, de diálogo entre a sociedade civil e o governo para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas" (Brasil, 2014a). O Estatuto da Cidade prevê, no seu Artigo 43, inciso I, a existência de colegiados de política urbana "nos níveis nacional, estadual e municipal" (Brasil, 2001).

Com base nessa previsão, o ConCidades foi reformulado[5] em 2006 no âmbito federal, com a responsabilidade de "propor as diretrizes gerais para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano" (Brasil, 2006). O colegiado conta com 86 membros, sendo 49 representantes não governamentais.

Mesmo considerando seu protagonismo na área de política urbana, decorrente da sua previsão no Estatuto da Cidade, o ConCidades não é o único órgão colegiado que influencia as decisões governamentais dessa área. No caso da habitação de interesse popular, por exemplo, o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) é chamado a opinar e a decidir questões desse tema, como diretrizes e critérios de alocação dos recursos do fundo. O mesmo

4. A participação popular no planejamento e orçamento também estava prevista no Artigo 48 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

5. Previsto de forma genérica no Estatuto da Cidade, o ConCidades havia sido instituído pela primeira vez, com esse nome, pelo Decreto nº 5.031, de 2 de abril de 2004, que foi revogado em 2006.

vale para o Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e outros colegiados que têm uma atuação mais específica relacionada a um programa ou fundo governamental.

No âmbito local, os conselhos referentes às políticas urbanas foram constituídos de acordo com normas próprias e não necessariamente seguiram o mesmo formato adotado pelo governo federal.

TABELA 1
Brasil: total de municípios com conselhos municipais, segundo o tipo de conselho (2011-2014)

Tipo de conselho	Municípios				
	Total (A)	Com conselho (B)	% (B/A)	Realizou reunião nos últimos doze meses (C)	% (C/B)
Brasil	**5.565**	**-**	**-**	**-**	**-**
Conselho Municipal de Habitação[1]	-	3.240	58,22	2.360	72,84
Conselho Municipal de Saneamento[1]	-	195	3,50	152	77,95
Conselho Municipal de Política Urbana ou similar[2]	-	1.231	22,12	888	72,14
Conselho Municipal de Transporte[2]	-	357	6,42	255	71,43
Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio[2]	-	879	15,80	748	85,10
Conselho Municipal de Meio Ambiente[2]	-	3.540	63,61	2.674	75,54
Conselho Municipal de Segurança[3]	-	691	12,41	492	71,20
Conselho Comunitário de Segurança[3]	-	480	8,62	-	-
Conselho Municipal de Defesa Civil[3]	-	1.893	33,99	1.489	78,66

Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic)/IBGE.
Notas: [1] Dados da Munic de 2011/IBGE.
[2] Dados da Munic de 2012/IBGE.
[3] Dados da Munic de 2014/IBGE.

Os dados mostram que o percentual de presença desses conselhos varia de 3,50% (área de saneamento) a 63,61% (área de meio ambiente) dos municípios. Em geral, áreas em que os conselhos têm um forte papel fiscalizador ou são exigidos por lei, como meio ambiente e habitação, contam com maior presença dos colegiados. No entanto, esses números devem ser vistos com cautela, porque as categorias da pesquisa não são sensíveis às heterogeneidades municipais e não levam em consideração, por exemplo, a existência de conselhos que acumulam funções de mais de uma área.

Uma informação que se destaca nesse conjunto de dados é o nível de atividade desses conselhos, medido pelo percentual de colegiados que realizaram reunião nos doze meses anteriores à pesquisa. Todas as áreas exibiram percentuais superiores a 70%, indicando que esses instrumentos estão sendo chamados a cumprir suas funções, ao menos do ponto de vista formal.

Assim como no nível federal, os conselhos que promovem uma discussão temática não esgotam o universo dos órgãos colegiados de participação social. Conselhos de atuação mais específica, relacionados a fundos ou programas, também podem contar com representantes não governamentais. Neste sentido, merece destaque a possibilidade de atuação da sociedade nos órgãos gestores das operações consorciadas e das regiões metropolitanas, mencionados no Artigo 33, inciso VII, e Artigo 45 do Estatuto da Cidade (Brasil, 2001).

Além dos conselhos, outro instrumento de participação social na gestão urbana é a conferência, definida pelo Decreto nº 8.243, de 2014, como:

> instância periódica de debate, de formulação e de avaliação sobre temas específicos e de interesse público, com a participação de representantes do governo e da sociedade civil, podendo contemplar etapas estaduais, distrital, municipais ou regionais, para propor diretrizes e ações acerca do tema tratado (Brasil, 2014a).

Previstas no Artigo 43, inciso III, do Estatuto da Cidade, as "conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal" (Brasil, 2001) constituem uma possibilidade de mobilização de um número de maior de participantes, em relação aos conselhos, ainda que de forma não permanente.

A I Conferência Nacional das Cidades, realizada em 2003, contou com 2.095 representantes na sua etapa nacional (mais de 350 mil nas etapas municipais e estaduais), número que caiu para 1.820 representantes na II Conferência, em 2005 (Pandolfi e Espírito Santo, 2014, p. 166). Na sua mais recente edição, a V Conferência Nacional das Cidades trouxe 2.681 representantes para sua etapa nacional em novembro de 2013, enquanto "240 mil pessoas participaram das conferências municipais realizadas em 2.800 municípios" (Brasil, 2013). O processo de realização da sexta edição da conferência está previsto para ser concluído em junho de 2017.

Uma peculiaridade da Conferência Nacional das Cidades é sua articulação com a atuação do respectivo conselho. O colegiado, que é responsável pela organização da conferência, tem no processo conferencial uma instância de avaliação do seu desempenho e de eleição dos seus membros não governamentais, segundo determinação do Decreto nº 5.790, de 2006 (Brasil, 2006). Esta articulação não se repete nos outros conselhos e conferências do governo federal e sinaliza que, na área de política urbana, a conferência pode ser considerada uma instância ampliada do conselho, enquanto este pode ser entendido como um subgrupo permanente daquela.

O Estatuto da Cidade menciona expressamente como instrumentos de gestão democrática da cidade (Artigo 4º, inciso V, s, e Artigo 43, inciso IV) as modalidades de exercício da democracia direta constitucionalmente previstas: referendo popular, plebiscito e iniciativa popular de projeto de lei (Brasil, 2001). Em relação aos dois primeiros instrumentos, não há notícia de que já tenham sido utilizados,

no âmbito federal,[6] para decidir sobre matéria própria da política urbana, até o momento. Os custos e acordos necessários para a realização de plebiscitos e de referendos podem ser um forte desincentivo ao seu uso em maior escala.

Em relação à iniciativa popular de projeto de lei, há pelo menos um caso paradigmático no âmbito federal: a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Como já foi relatado, a campanha para coleta de assinaturas em favor da criação de um fundo para habitação popular resultou no envio, pelo FNRU, do projeto de lei ao Congresso Nacional em 1991 (Pandolfi e Espírito Santo, 2014, p. 166). Embora a tramitação tenha sido longa, não houve resistências (explícitas) a este, que é considerado o primeiro projeto de lei de iniciativa popular da democracia recente (Brasil, 1992).

Outras formas de escuta da sociedade também estão previstas no Estatuto da Cidade (Artigo 43, inciso II), como debates, audiências e consultas públicas (Brasil, 2001). De modo mais específico, além dos instrumentos orçamentários que já foram mencionados, é exigida a oitiva da população em pelo menos dois momentos (Artigo 2º, inciso XIII, e Artigo 40, § 4º, inciso I): na implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos e na elaboração e fiscalização do plano diretor (Brasil, 2011). A falta de previsão explícita em outras situações não significa a dispensa da participação, já que há previsões de envolvimento da população (no Artigo 2º, inciso II, e Artigo 4º, § 3º, por exemplo) na gestão urbana em geral.

A audiência pública é definida pelo Decreto nº 8.243, de 2014, como "mecanismo participativo de caráter presencial, consultivo, aberto a qualquer interessado, com a possibilidade de manifestação oral dos participantes, cujo objetivo é subsidiar decisões governamentais" (Brasil, 2014a). A consulta pública, por sua vez, consta do mesmo ato normativo como:

> mecanismo participativo, a se realizar em prazo definido, de caráter consultivo, aberto a qualquer interessado, que visa a receber contribuições por escrito da sociedade civil sobre determinado assunto, na forma definida no seu ato de convocação (Brasil, 2014a).

Respeitadas essas diferenças, as audiências e consultas públicas podem ser realizadas para discussão de qualquer decisão governamental e constituem uma alternativa de envolvimento da população mais simples e viável, em comparação com plebiscitos e referendos. Ainda assim, exigem cuidados na organização que podem afetar seu potencial de efetividade. Questões referentes aos atos normativos, momento de realização, escopo, infraestrutura, capacidade institucional,

6. Há referências a plebiscitos realizados no âmbito subnacional. Alguns exemplos são os plebiscitos sobre a criação de distritos administrativos realizados nos municípios paulistas de Campinas (2014) e Rosana (previsto para 2016), além do plebiscito sobre o desmembramento do estado do Pará realizado em 2011.

neutralidade e postura do mediador, metodologia, devolutiva e transparência são alguns desses fatores críticos (Fonseca *et al.*, 2013).

No caso de projetos e empreendimentos com impactos sobre a população, a obrigatoriedade da consulta é defendida por outras normas que ultrapassam o escopo da política urbana. É o caso da legislação ambiental, que estabelece a audiência pública como requisito para o processo de licenciamento de empreendimentos. Também no âmbito internacional, organismos como o Banco Mundial passam a exigir, em suas regras, a oitiva da população afetada pelo empreendimento como condição para aprovação de financiamentos (World Bank, 2001).

Por tudo o que foi exposto, é perceptível que o repertório de instrumentos de participação da sociedade previstos na legislação de política urbana brasileira é bastante amplo e diversificado. Ainda assim, algumas ausências bastante significativas chamam atenção nesse conjunto: *i)* a falta de mecanismos de coordenação dos diversos espaços participativos previstos; e *ii)* a desconsideração das formas de ação direta dos movimentos sociais. Essas duas questões são provocações que estimulam as considerações a seguir.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A previsão ampla de instrumentos de gestão democrática no Estatuto da Cidade (Brasil, 2001) não significa que sejam efetivamente utilizados ou que produzam os resultados esperados. Dados como aqueles que foram aqui apresentados, sobre a criação de conselhos ou comparecimento a conferências, podem sugerir uma resposta parcialmente afirmativa, mas análises da consequência de suas atuações ainda demandam maiores pesquisas. Por essa limitação, a crítica aqui apresentada diz respeito às possibilidades de funcionamento destes instrumentos meramente em seu sentido formal.

Nesse enfoque, a primeira ausência a ser discutida na política urbana brasileira é a de instâncias de coordenação. A explicitação do amplo repertório de instrumentos participativos, ainda que inspiradora, não traz consigo orientações sobre a articulação desses espaços. Aliás, com raras exceções,[7] a legislação sobre política urbana não prevê qualquer relação entre estes instrumentos. Considerando a desejável possibilidade de que realmente sejam implementados, isso permite a ocorrência de inadequações, sobreposições, duplicidades e até mesmo resultados contraditórios provenientes de instrumentos diferentes.

A diversidade de instrumentos é um aspecto positivo da política, porque permite aos sujeitos interessados diferentes alternativas de intervenção, de acordo com seus interesses e possibilidades. Quando vem desprovida de coordenação,

7. A integração entre o conselho e a Conferência das Cidades, já mencionada, e a escolha dos membros do Conselho Gestor do FNHIS pelo ConCidades foram as únicas exceções encontradas.

no entanto, esta diversidade traduz-se em isolamento e fragmentação, o que não contribui para a efetividade dessa participação. Nessa situação, são compreensíveis críticas como a de Ilse Scherer-Warren, quando pondera que "os novos canais de participação política surgidos têm absorvido membros ativos destes movimentos, contribuindo, creio eu, para o declínio destes" (Scherer-Warren, 2005, p. 58). Em outras palavras, o esforço dedicado a frequentar esse amplo – e desarticulado – conjunto de espaços participativos cobra dos movimentos sociais um pesado preço.

Daí ganham corpo as posturas que envolvem menos participação institucionalizada e mais ação direta por parte dos movimentos sociais. O reconhecimento dessas formas de ação direta – protestos, marchas, ocupações – como formas válidas de expressão política é a segunda grande ausência a ser destacada na legislação sobre gestão democrática da cidade. Neste caso, não é de modo algum uma lacuna surpreendente, posto que estas formas de intervenção no cenário urbano não são formalizadas e ocorrem independentemente de qualquer reconhecimento estatal. São anti-institucionais por sua própria natureza.

Ainda assim, é importante lembrar que iniciativas inicialmente desvinculadas do Estado, como os conselhos comunitários e as assembleias de bairro, foram reconhecidas como válidas e incorporadas às políticas públicas como instrumentos de gestão democrática. Assim nascem os conselhos de políticas, OP, conferências e outros descritos anteriormente. Nos casos de ação direta, sejam de resistência pacífica, como marchas e ocupações, sejam de natureza mais violenta, como as táticas Black Blocs, há uma incapacidade estatal em admitir que há aí uma forma de expressão política válida.

Isso faz com que permaneça à margem da chamada "gestão democrática" das cidades um conjunto amplo de movimentos que, por incapacidade ou por opção, não operam por meio daqueles instrumentos previstos. A ação direta, mais do que uma escolha, termina sendo a única alternativa para que suas demandas sejam apresentadas, tenham visibilidade e produzam resultados efetivos. Quanto mais esses grupos alcançam apoio popular, mais a participação tida como "institucionalizada" – e os movimentos que a ela aderem – é colocada em questão em termos de legitimidade e efetividade.

A breve discussão sobre os movimentos sociais urbanos no Brasil feita neste capítulo reforça a hipótese de que essa diferenciação já existe. De um lado, há um conjunto de movimentos sociais que não apenas integram os espaços participativos, como em larga medida lutaram pela sua criação. Do outro, há movimentos que não aderem a esses instrumentos e mantêm, na ação direta, a principal forma de pressão a favor de suas pautas. No caso dos movimentos retratados neste trabalho, é significativo perceber como há um grupo de movimentos que integra os espaços mais institucionalizados, como conselhos, fóruns e conferências, e outro que se

reúne em frentes e articulações apartadas do Estado. Os quadros transcritos nos anexos deste capítulo, com a composição de alguns destes espaços, tornam essa distinção bastante nítida.

Em princípio, essa dualidade de perspectivas não é prejudicial, mas demonstra riqueza e versatilidade de atuação política por parte da sociedade civil brasileira. Contudo, ao mesmo tempo, ela traz algumas preocupações, em relação a possíveis consequências antidemocráticas, que precisam ser explicitadas. Em primeiro lugar, é necessário reconhecer que a institucionalização da participação provoca uma aproximação entre Estado e movimentos sociais e, além das consequências positivas, essa relação pode trazer efeitos colaterais perversos de desmobilização e perda de autonomia:

> para alguns, a aproximação dos movimentos sociais com o governo federal, particularmente com o Ministério das Cidades, produziu uma desarticulação das lutas e uma cooptação das lideranças. Segundo essa mesma visão, o excesso de participação institucional em conferências, reuniões, em elaboração de diagnósticos, de legislações teria desmobilizado e, consequentemente, enfraquecido os movimentos sociais (Pandolfi e Espírito Santo, 2014, p. 168-169).

Em segundo lugar, a dualidade é preocupante porque há indícios de que numerosa parcela da sociedade brasileira não consegue (ou não quer) vocalizar suas demandas pelos instrumentos da participação institucionalizada. As manifestações de junho e julho de 2013, já mencionadas, são até hoje o maior exemplo de como uma ação política protagonizada por milhões de pessoas passou ao largo de todas as instâncias da gestão democrática das cidades previstas na legislação.

Por fim, é preciso discutir essa dualidade pelos efeitos que pode produzir nos grupos que integram ambas as perspectivas. Para isso, não há como ignorar os resultados da tensão política travada no Brasil, desde 2014, pela disputa da Presidência da República. Com a discussão sobre participação limitada a tratar da sua influência sobre o Poder Executivo, o país assistiu a um Congresso Nacional alheio aos movimentos sociais e livre de quaisquer pretensões de controle pela sociedade intervir de forma contundente sobre a escolha de quem deve ocupar o posto de chefe de Estado e de Governo. Nesta situação, tanto aqueles que aderiram à participação institucionalizada quanto os que preferiram a ação popular direta saem simultaneamente derrotados no cenário político nacional.

A história é o melhor teste para qualquer conceito. Os fatos recentes mostram que a ideia de uma gestão democrática da cidade é um valor a ser defendido, mas ainda precisa ser bastante aperfeiçoada para incluir conjuntos mais amplos de atores e práticas. Com eles, é possível ousar imaginar que se torne um veículo democrático para a transformação da sociedade; sem eles, qualquer debate sobre o tema está sob o risco de ser inteiramente inócuo.

REFERÊNCIAS

ANCOP – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS COMITÊS POPULARES DA COPA E OLIMPÍADAS. **Dossiê megaeventos e violações dos direitos humanos no Brasil**. Rio de Janeiro: Ancop, 2014.

AVELINO, Daniel Pitangueira; SANTOS, José Carlos. Controle social e transversalidades: sinais de participação no planejamento governamental brasileiro. *In*: CARDOSO JUNIOR, José Celso; SANTOS, Eugênio A. Vilela (Orgs.). **PPA 2012-2015**: experimentalismo institucional e resistência burocrática. Brasília: Ipea, 2015. v. 2, p. 207-231.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008.

BOCCHINI, Bruno. Frente de Resistência Urbana promoveu 21 bloqueios em sete estados. **Agência Brasil**, 18 mar. 2015. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2015-03/frente-de-resistencia-urbana-promoveu-21-bloqueios-em-sete-estados>. Acesso em: 6 abr. 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 2.710, de 19 de janeiro de 1992. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o seu Conselho Gestor. Brasília: Câmara dos Deputados, 1992. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=18521>. Acesso em: 6 abr. 2016.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências (Estatuto da Cidade). **Diário Oficial da União**, Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 6 abr. 2016.

_____. Decreto nº 5.790, de 25 de maio de 2006. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades (ConCidades), e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5790.htm>. Acesso em: 6 abr. 2016.

_____. Ministério das Cidades. "A 5ª Conferência foi um esforço pela democracia", diz secretário executivo, Carlos Vieira. **App Cidades**, 26 nov. 2013. Disponível em: <http://app.cidades.gov.br/5conferencia/387-a-5%C2%AA-confer%C3%AAncia-foi-um-esfor%C3%A7o-pela-democracia%E2%80%9D,-diz-secret%C3%A1rio-executivo,-carlos-vieira.html>. Acesso em: 6 abr. 2016.

_____. Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2014a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm>. Acesso em: 6 abr. 2016.

_____. Ministério das Cidades. Resolução nº 200, de 5 de agosto de 2014. Aprova o Programa Minha Casa, Minha Vida Entidades (PMCMV-E). Brasília: MCidades, 2014b. Disponível em: <http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=678:resolucao-200-mcmv-entidades&catid=75:minha-casa-minha-vida-entidades&Itemid=98>. Acesso em: 6 abr. 2016.

_____. _____. Portaria nº 81, de 10 de março de 2016. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2016a.

_____. _____. Secretaria Nacional de Habitação. **Entidades habilitadas e requalificadas**. Brasília: MCidades, 2016b. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/EO_HABILITADAS_REQUALIFICADAS.pdf>. Acesso em: 3 maio 2016.

CARLOS, Euzeneia. **Controle social e política redistributiva no orçamento participativo**. Vitória: Edufes, 2015.

CASTELLS, Manuel. **The city and the grassroots**. London: Edward Arnold, 1983.

CMP – CENTRAL DOS MOVIMENTOS POPULARES. CMP: um instrumento de luta dos movimentos populares. **CMP**, 13 out. 2015. Disponível em: <http://www.cmp.org.br/a-cmp/historia>. Acesso em: 6 abr. 2016.

CONAM – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS ASSOCIAÇÕES DE MORADORES. **Conam**: uma história de luta. [s.l.]: [s.d.]. Disponível em: <http://www.conam.org.br/historico/>. Acesso em: 6 abr. 2016.

DIAS, Nelson (Org.). **Esperança democrática**: 25 anos de orçamentos participativos no mundo. São Brás de Alportel: In Loco, 2014.

FEDOZZI, Luciano. Práticas inovadoras de gestão urbana: o paradigma participativo. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 100, p. 93-107, jan.-jun. 2001.

FERREIRA, Regina Fátima Cordeiro Fonseca. **Autogestão e habitação**: entre a utopia e o mercado. 2014. Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

FONSECA, Igor Ferraz *et al*. **Fatores críticos das audiências públicas do governo federal**. Brasília: SG; IPEA, 2013. (Nota Técnica, n. 4).

FSM – FÓRUM SOCIAL MUNDIAL. **Carta Mundial pelo Direito à Cidade**. Quito; Barcelona; Porto Alegre: FSM, 2006. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf>. Acesso em: 6 abr. 2016.

FSU – FÓRUM SOCIAL URBANO. **Nos bairros e no mundo, em luta pelo direito à cidade, pela democracia e justiça urbanas**. Rio de Janeiro: FSU, 2010. Disponível em: <https://forumsocialurbano.wordpress.com/convocatoria/>. Acesso em: 6 abr. 2016.

GOHN, Maria da Glória. **A força da periferia**: a luta das mulheres por creche em São Paulo. Petrópolis: Vozes, 1985.

_____. **Movimentos sociais e lutas pela moradia**. São Paulo: Edições Loyola, 1991.

HARVEY, David. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

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

LOURENÇO, Luana. Dilma anuncia mais R$ 50 bilhões para obras de mobilidade urbana. **Agência Brasil**, 24 jun. 2013. Disponível em: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-06-24/dilma-anuncia-mais-r-50-bilhoes-para-obras-de-mobilidade-urbana>. Acesso em: 6 abr. 2016.

MPL – MOVIMENTO PASSE LIVRE. **Apresentação**. [s.l.]: [s.d.]. Disponível em: <http://saopaulo.mpl.org.br/apresentacao/>. Acesso em: 6 abr. 2016.

MTST – MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM TETO. **As linhas políticas do MTST**. [s.l.]: [s.d.]. Disponível em: <http://www.mtst.org/quem-somos/as-linhas-politicas-do-mtst/>. Acesso em: 6 abr. 2016.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia-Geral das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris: ONU, 1948.

PANDOLFI, Dulce; ESPÍRITO SANTO, Wecisley Ribeiro. Movimentos sociais urbanos e esfera pública: questões para o debate. *In*: LOPES, José Sérgio Leite; HEREDIA, Beatriz Maria Alasia (Orgs.). **Movimentos sociais e esfera pública**: o mundo da participação. Rio de Janeiro: CBAE, 2014. p. 158-187.

PERUZZO, Cicilia M. Krohling. Movimentos sociais, redes virtuais e mídia alternativa no junho em que "o gigante acordou" (?). **Matrizes**, São Paulo, ano 7, n. 2, p. 73-93, jul.-dez. 2013.

REDEOP – REDE BRASILEIRA DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO. **Pesquisas quantitativa e qualitativa da Rede Brasileira de OP**. Guarulhos: Redeop, 2012. Disponível em: <http://goo.gl/uUmek6>. Acesso em: 6 abr. 2016.

ROMERO, José Luis. **América Latina**: as cidades e as ideias. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes de movimentos sociais**. 3. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

SINTOMER, Yves *et al*. **Aprendendo com o Sul**: o orçamento participativo no mundo – um convite à cooperação global – estudo. Tradução de Alberto Melo. Bonn: Engagement Global gGmbh, 2012 (Diálogo Global, n. 25).

TERRA LIVRE. **Novo site da resistência urbana**. [s.l.]: [s.d.]. Disponível em: <http://terralivre.org/2013/03/novo-site-da-resistencia-urbana/>. Acesso em: 6 abr. 2016.

UNMP – UNIÃO NACIONAL POR MORADIA POPULAR. **Um pouco de nossa história**. [s.l.]: [s.d.]. Disponível em: <http://goo.gl/N35Yjw>. Acesso em: 6 abr. 2016.

WORLD BANK. **Operational Policy 4.12 – Involuntary Resettlement**. Washington: World Bank, 2001. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTFORESTS/Resources/OP412.pdf>. Acesso em: 6 abr. 2016.

WSF – WORLD SOCIAL FORUM INTERNATIONAL COUNCIL. **Charter of Principles du World Social Forum**. São Paulo: WSF, 2001. Disponível em: <http://memoriafsm.org/page/carta>. Acesso em: 6 abr. 2016.

ANEXO A

QUADRO A.1
Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU): membros (2016)

Movimentos populares	
Central de Movimentos Populares (CMP) Confederação Nacional de Associações de Moradores (Conam) Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB)	Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLM) União Nacional por Moradia Popular (UNMP)
ONGs	
ActionAid do Brasil Cáritas Brasileira Centro de Assessoria à Autogestão Popular (Caap) Cearah Periferia Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social (Cendhec) Federação dos Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase)	Fundação Bento Rubião Habitat para Humanidade Brasil Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase) Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais (Instituto Pólis) Terra de Direitos
Associações de classe e de pesquisa	
Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura e Urbanismo (Abea) Associação dos Geógrafos Brasileiros (AGB) Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP) Conselho Federal de Serviço Social (Cfess) Federação Nacional das Associações de Empregados da Caixa Econômica (Fenae)	Federação Nacional dos Estudantes de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (Fenea) Federação Nacional de Arquitetos (FNA) Federação Interestadual dos Sindicatos de Engenheiros (Fisenge) Observatório das Metrópoles – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro

Fonte: FNRU, disponível em: <www.forumreformaurbana.org.br>.

ANEXO B

QUADRO B.1
International Alliance of Inhabitants (2007 e 2014)

2007	2014
Promoting group	*Coordination committee*
President of the Unione Inquilini, Italy (coordinator) *President of the Cooperativa Coralli, Italy* *Spoksman of the Droit au Logement, DAL, France* *Coordinator of the Continental Front of Municipalities Organizations, Mexico* *Representative of the Independent Coordination Emiliano Zapata, Mexico* *Representative of the Dominican Republic* *Segretary General of the Urban Initiatives Group, Peru* *Representative of the National Conference of Inhabitants' Associations, Brazil* *President of the Popular Research Centre for City Action, Senegal* *Group of Technical Support:* *AITEC, France* *CENCA, Peru* *PROCAM, Peru* *Coordinator PGU and UN-Habitat Latin America and Caribbean*	*Unione Inquilini, IAI Global Coordinator, Italy* *Conam, Brazil* *Ucisv-Ver, Mexico* *Fedevi, IAI Coordinator for Southern America, Argentina* *IAI Coordinator for Central America, Mexico* *RNHC-Assoal, IAI Coordinator for Central and Francophone Africa, Cameroun* *IAI Coordinator for Southern and Anglophone Africa, Zimbabwe* *Coophabitat, IAI Coordinator for Caribbean, Dominican Republic* *Invitees:* *UPU Coordinator, Italy* *Proud, Interim Coordinator IAI India* *Usacai, United States* *Cenca, Peru* *Chair Usacai, IAI Coordinator for Northern America, United States* *IAI Coordinator for Tunisia* *DPU University London, France*

Fonte: IAI, disponível em: <http://www.habitants.org>.

ANEXO C

QUADRO C.1
Fórum Social Urbano (FSU): organizadores (2010)

Movimentos e entidades	
Anteag	Justiça Global
Círculo Palmarino	Mandato M. Freixo
Ettern	MNU
Farj	MST
FNRU	MTD
Fenea	PACs
Grupo de Educação Popular	Pão e Rosas
Ibase	Pela Saúde
Ippur	PVNC
Iser	Rede de Comunidades Contra Violência
Mídia	
Agência Pulsar	Festival de Cinema Rebelde
APN	Intervozes
Brasil de Fato	NPC
Caros Amigos	O Cidadão
Ciranda	Passa Palavra
CMI	Renajorp
Direito à Cidade	Vírus Planetário
Fazendo Media	

Fonte: FSU (2010), disponível em: <forumsocialurbano.wordpress.com>.

ANEXO D

BOX D.1
Resistência urbana: Frente Nacional de Movimentos – membros (2016)

- Círculo Palmarino;
- Movimento das Famílias Sem Teto (MFST);
- Movimento da Luta Popular (MLP);
- Movimento Popular por Moradia (MPM);
- Movimento dos Sem Teto da Bahia (MSTB);
- Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST);
- Movimento Urbano dos Sem Teto (Must);
- Resistência Camponesa e Urbana do Piauí;
- Terra Livre – Movimento popular do Campo e da Cidade;
- Brigadas Populares;
- Movimento Luta Socialista;
- Nós da Sul;
- Comitê Popular da Copa.

Fontes: Terra Livre ([s.d.]) e Bocchini (2015).

ANEXO E

QUADRO E.1
ConCidades: composição do quinto mandato – titulares (2016)

Poder público federal (dezesseis)	
Ministério das Cidades (três vagas) Casa Civil Ministério da Cultura Ministério da Fazenda Ministério da Integração Nacional Ministério da Saúde Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Ministério do Meio Ambiente Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão Ministério do Trabalho e Emprego Ministério do Turismo Ministério da Ciência e Tecnologia Secretaria de Relações Institucionais Caixa Econômica Federal
Poder público estadual (nove)	
Estado da Paraíba Estado do Paraná Estado da Bahia Estado do Ceará Estado do Amapá	Estado de Rondônia Estado de São Paulo Estado de Mato Grosso Unale
Poder público municipal (doze)	
Confederação Nacional de Municípios (CNM) (duas vagas) Frente Nacional de Prefeitos (FNP) (duas vagas) Associação Brasileira de Municípios (ABM) Associação Brasileira de Cohabs e Agentes Públicos de Habitação (ABC)	Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (Assemae) Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Públicos de Transporte Urbano e Trânsito (FNSDPTUT) Frente Nacional de Vereadores pela Reforma Urbana (Frenavru) (quatro vagas)
Movimento popular (23)	
Conam (seis vagas) UNMP (seis vagas)	MNLM (cinco vagas) CMP (cinco vagas)
Entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa (seis)	
Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) Associação dos Geógrafos Brasileiros (AGB) Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (Abes)	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (Anpur) Associação Brasileira de Ensino em Arquitetura e Urbanismo (Abea) Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU)
ONGs (quatro)	
Habitat para a Humanidade Cearah Periferia	Terra de Direitos Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase)
Empresários (oito)	
Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) (duas vagas) Confederação Nacional do Comércio (CNC) Associação Brasileira de Cimento Portland (ABCP) Confederação Nacional das Indústrias (CNI)	Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF) Confederação Nacional dos Transportes (CNT) Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB)
Trabalhadores (oito)	
Central Única dos Trabalhadores (CUT) Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transporte (CNTT) Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanitários (FNA) Federação Nacional das Associações de Empregados da Caixa Econômica (Fenae)	Federação Nacional dos Engenheiros (FNE) Federação Nacional dos Urbanitários (FNU) Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas (FNA) Federação Intersindical de Engenheiros (Fisenge)

Fonte: ConCidades, disponível em: <www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades>.

ANEXO F

QUADRO F.1
Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS): composição – titulares (2016)

Governamentais	
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação Ministério da Cultura Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome Ministério da Fazenda Ministério da Integração Nacional	Ministério do Meio Ambiente Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão Ministério da Saúde Ministério do Trabalho e Previdência Social Caixa Econômica Federal
Não governamentais	
Central de Movimentos Populares Confederação Nacional das Associações de Moradores Movimento Nacional de Luta pela Moradia União Nacional por Moradia Popular Confederação Nacional da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo	Confederação Nacional das Instituições Financeiras Federação Nacional dos Urbanitários Federação Nacional dos Engenheiros Federação Nacional de Arquitetos e Urbanistas Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional Habitat para Humanidade Brasil

Fonte: Portaria MCidades nº 81/2016 (Brasil, 2016a).

PARTE III:

PLANEJAMENTO TERRITORIAL EM DIFERENTES ESCALAS

CAPÍTULO 6

CONEXÃO URBANO-RURAL

Ernesto Pereira Galindo[1]

1 INTRODUÇÃO

São muitas as formas de abordagem do par de conceitos rural-urbano. De forma acertadamente sintética, Girardi (2008) citando Marques (2002), traz dois grandes grupos de visões sobre a representação espacial máxima desses termos (campo e cidade): a dicotomia e o *continuum*. A primeira destaca as diferenças entre o urbano e o rural, enquanto a segunda admite maior integração, diferenciando pela intensidade e não pelo contraste (Girardi, 2008). Ainda assim, pode-se considerar que ambos tratam da dualidade, já que se apoiam na existência de pontos extremos, ainda que o *continuum* trate de uma escala de gradação.

Girardi (2008) cita Silva (1999 *apud* Girardi, 2008), Grammont (2005 *apud* Girardi, 2008) e ele próprio como defensores da ideia de *continuum*, que também é defendida por Rosa e Ferreira (2010), que ampliam seus defensores citando Castells (1975) e Abramovay (2000). No grupo dos "dicotômicos", Rosa e Ferreira (2010) destacam Sorokin, Zimmermann e Galpin (1986 *apud* Rosa e Ferreira, 2010).

Da supremacia do urbano sobre o rural, com a vinculação deste último muitas vezes ao atraso, há muitas nuances à valorização do aspecto rural. Nesse aspecto, é possível distinguir visões dicotômicas diferentes que contribuiriam para classificar o rural e o urbano:

> (1) diferenças ocupacionais ou principais atividades em que se concentra a população economicamente ativa; (2) diferenças ambientais, estando a área rural mais dependente da natureza; (3) diferenças no tamanho das populações; (4) diferenças na densidade populacional; (5) diferenças na homogeneidade e na heterogeneidade das populações; (6) diferenças na diferenciação, estratificação e complexidade social; (7) diferenças na mobilidade social; e (8) diferenças na direção da migração (Marques, 2002).

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea e doutorando no Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGG) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). *E-mail*: <ernesto.galindo@ipea.gov.br>.

Também é possível discernir visões distintas de *continuum*. Citando Wanderley (2001 *apud* Girardi, 2008), Girardi (2008) apresenta uma vertente centrada no urbano (progresso) em detrimento do polo rural (atraso), destinado a desaparecer pela urbanização do campo, e outra que aproxima o rural-urbano, mantendo e reafirmando a existência do rural.

Para além dessas divisões e subdivisões tributárias do embate entre uma classificação binária ou gradual, é possível também tratar de dimensões sob as quais se avalia a classificação rural-urbano. Rosa e Ferreira (2010, p. 196), por exemplo, consideram que o campo e a cidade só podem ser concebidos contemporaneamente em suas relações, que podem ser avaliadas a partir de diferentes eixos: legal, espacial, paisagístico, demográfico, sociocultural, econômico, histórico, entre outros.

De forma mais tradicional, Endlich (2010) sistematiza critérios que têm sido usados para tratar e caracterizar o rural e o urbano (limite administrativo, patamar demográfico, densidade demográfica, ocupação da população), mas avança também sobre a discussão da ruralidade, da urbanidade e da sociedade urbana. Bernardelli (2010), ao se referir a Angulo e Domínguez (1991 *apud* Bernardelli, 2010), cita também o tamanho demográfico, a densidade e as atividades, mas demonstra que os autores acrescentam a forma urbana, o modo de vida, as inter-relações a geração de inovações. Sposito (2010, p. 112-113), por sua vez, refere-se a três atributos que, segundo a autora, sempre foram marcas da cidade desde a antiguidade: a concentração demográfica, a diferenciação social (divisão do trabalho) e a unidade espacial, reforçando a discussão da relação mais do que a da dicotomia.

Sobre esses critérios, Girardi (2008), com base principalmente em UN (2002), mas também em Abramovay (2000), aponta que os critérios mais comuns observados em um grupo de países foram: "a) definição político-administrativa ou legal; b) tamanho populacional; c) ocupação da população; e d) densidade demográfica" e que é comum combinar variáveis (Girardi, 2008, p. 10). Sobre cruzamento de variáveis, Girardi (2008) aponta que Ipea, IBGE e Unicamp (2001) uniram a demográfica, a econômica e o grau de urbanização, sendo que o próprio Girardi (2008) combina um conjunto maior de variáveis para chegar em valores mais respaldados de população rural e urbana no Brasil.

A partir desse universo de possibilidades, este capítulo apresenta, além desta introdução, cinco seções. A seção 2 traz os recortes, os atores, os agentes e as escalas nas abordagens teóricas e operacionais do território, propondo uma reorganização desses recortes e dessas abordagens, em paralelo com o foco em um dos agentes econômicos simplificados – famílias, firmas e governo(s) – e mais o território. Na seção 3, a partir do léxico taxonômico trazido pela seção anterior, são apresentadas as diretrizes mundiais da agenda ONU/Habitat. Na seção 4, faz-se um breve histórico da evolução das políticas regionais no país, enquanto na

seção 5 o debate foca a visão urbana contida no Estatuto da Cidade. Por fim, na seção 6 constam breves comentários finais sobre essa Nova Agenda Urbana.

2 RECORTES, ATORES, AGENTES E ESCALAS NAS ABORDAGENS TEÓRICAS E OPERACIONAIS DO TERRITÓRIO

2.1 Recorte normativo, foco no(s) governo(s), abordagem pseudoterritorial

No Brasil, cabe aos municípios determinarem seu perímetro urbano. Essa delimitação espacial circunscreve a área passível de cobrança de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) em detrimento do Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (ITR) – cobrado sobre áreas rurais – e estabelece onde deve haver infraestrutura e parcelamento do solo urbano. Por esse recorte, o rural é determinado como a área não urbana, sendo resultado do que sobra do espaço.

Esse recorte é a base dos dados oficiais sobre população urbana e rural no Brasil. Cada um dos distritos que compõem cada município no Brasil possui sua área urbana, como sua sede (cidade, no caso do distrito-sede, e vila, no caso dos outros distritos) e, em alguns casos, quando existem, áreas urbanas isoladas. Essa definição de cidade e vila ainda se vale dos artigos 3º, 4º e 16 (§ 2º) do Decreto-Lei nº 311, de 1938 (Brasil, 1938). A distribuição populacional de 84,4% urbana e 15,6% rural, em 2010, informada por IBGE (2011), refere-se a este recorte.

O interesse tributário dos municípios na conversão de áreas rurais em urbanas e suas próprias dinâmicas, bem como a ampliação da população urbana por meio da extensão do perímetro urbano e o aumento populacional dessa área, sem necessariamente configurar uma área urbana em todas as suas características, sugerem uma superestimação da população urbana. Em contrapartida, a existência automática de uma área urbana (e, consequentemente, uma população urbana) em município de porte diminuto (70,3% dos municípios em 2010 possuíam até 20 mil habitantes), tanto em sua sede (cidades) quanto na sede de outros distritos (vilas), sugere também um número superestimado da população rural.

Com base em classificação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Araújo (2015) indica que a população dos municípios enquadrados como rurais representaria, em 2010, 37% da população total, ou seja, 2,3 vezes maior do que a participação oficial. O Observatório das Metrópoles, entretanto, considera que, entre os cinco setores censitários (divisão espacial operacional do IBGE para o Censo Demográfico) rurais, um deles (o quatro, aglomerado rural de extensão urbana) deve ser analisado como urbano, conforme explicitado em Ribeiro *et al.* (2012). Ainda que essa tendência esteja em contradição com a defesa de superestimação do urbano, serve como mais um questionamento geral quanto a esse recorte de cunho supostamente territorial.

Essas constatações pressupõem uma frágil dicotomia entre o rural e o urbano oficiais que remete a uma conexão entre os dois, senão por tratar de dois grupos espacialmente próximos frente à fronteira artificial dos perímetros urbanos, ao menos pelo simples fato de incluir, em ambos os recortes, uma população caracterizada pelo outro grupo. Inclui-se, deste modo, atividades e lógicas sobrepostas e conectadas.

Ainda que a definição do perímetro urbano seja o recorte normativo que traz as consequências mais práticas dentro do poder de Estado dos governos de legislar sobre o tema, há outras abordagens legais que, senão se rebatem em uma pseudoterritorialidade, trazem entendimentos do urbano (e, consequentemente, do rural) que impactam a abordagem do tema e a análise da conexão urbano-rural. Da letra da lei, passando pelo discurso defendido e pela prática, mais do que reforçar a dicotomia rural-urbano, essa situação sugere uma prioridade à cidade e ao urbano. Na economia também parece haver esse foco, tema da subseção seguinte.

2.2 Recorte econômico, foco nas firmas, abordagem produtiva

Ainda que seja uma simplificação, o rural continua sendo vinculado ao setor agropecuário. Se a atividade econômica não possui a exclusividade na caracterização do rural, ao estarem as produções agrícola e pecuária altamente concentradas no meio rural, em grande medida justifica-se esse recorte.

Por se tratar de atividade em geral de baixo valor agregado, em que pese a tecnologia cada vez mais presente no campo, a participação do valor adicionado da produção agropecuária tem se mantido próximo de 4,5% do total do produto interno bruto (PIB). Alguns estudos, como Dieese e Brasil (2011), ao incluírem no cálculo do PIB as cadeias produtivas relacionadas (insumos para a agricultura e pecuária, indústrias de base agrícola e distribuição final), dobram esta participação e auxiliam no entendimento das conexões existentes entre o rural e o urbano, especialmente na distribuição de alimentos, na produção de alimentos processados e no beneficiamento agropecuário em geral.

Sobre essas conexões, destaca-se a relação do rural, via agronegócio e exportação de *commodities*, com o mundo, relacionando o rural com os centros de gestão, de negócios e de consumo nacionais e globais.

Nem sempre dá para detalhar bem a produção a nível municipal, importando conhecer o mercado de trabalho. A dificuldade reflete-se na captação da agroindústria, considerada oficialmente como indústria na análise do valor adicionado do PIB. Além disso, os resultados obtidos por Girardi (2008), por exemplo, demonstram que nem sempre a distribuição setorial do valor adicionado da produção (PIB) coincide com a principal atividade de trabalho (população economicamente ativa – PEA), cabendo, portanto, avaliar a variável ocupação, objeto da subseção seguinte.

2.3 Recorte econômico, foco nas firmas, abordagem trabalhista

De acordo com Ipea (2016):

> uma forma de examinar conexões urbano-rurais consiste em considerar a população urbana e a rural cuja atividade principal de trabalho seja oposta à característica da zona em que reside. Dito de outra forma, trata-se de contabilizar o percentual de pessoas que moram em zona urbana e que trabalham no setor agrícola e o de pessoas que habitam a zona rural e não trabalham no setor agrícola (Ipea, 2016, p. 32).

Por um lado, constata-se, por meio de Ipea (2016, p. 33), uma "tendência de queda do número de pessoas, em todo o país, que moram no meio urbano e trabalham no rural", por meio de queda de 3,70%, em 1996, para 3,31%, em 2006, e 2,41%, em 2013. Por outro, houve crescimento de pessoas que moram no meio rural e trabalham no urbano de 11,54%, em 1996, para 14,71%, em 2006, e 16,41%, em 2013, estando na região Sul o mais alto percentual: 20,74% (*op. cit.*).

Na prática, conforme indicado em Girardi (2008), já há países que usam o critério de trabalho para classificação urbano-rural, a exemplo de Chile, Índia e Israel. A base dessa indicação é a proporção de empregos agrícolas e não agrícolas. Este critério, entretanto, tem que ser visto com o devido cuidado, ao menos frente à realidade brasileira.

A despeito do aumento da formalização do emprego até recentemente, o mercado formal em geral está em recessão. Aliado a isso, muitos trabalhadores possuem atividades complementares – e às vezes principal – vinculadas a atividades não agrícolas. Para agravar a dificuldade de caracterização, boa parte dos ocupados no campo no Brasil são agricultores familiares, categoria que pode ser de difícil enquadramento, com base em pesquisas e registros tradicionais de ocupação que muitas vezes limitam-se a mapear o emprego formal ou avançar apenas nas relações de emprego, que não incluem o conceito de ocupação do agricultor familiar.

Sobre a importância da agricultura familiar para o desenvolvimento e a pluriatividade como uma das formas de inserção no mercado e geração de renda, Souza e Souza (2008) apontam que existem vários recortes teórico-metodológicos possíveis no debate brasileiro sobre o desenvolvimento rural, segmentados a partir do elemento propulsor do desenvolvimento.

Indicam como exemplos a abordagem: centrada no fortalecimento da agricultura familiar a partir de seu empreendedorismo, cujas referências são os trabalhos de Abramovay (2006) e Abramovay *et al.* (2003); centrada no fortalecimento da agricultura familiar, a partir de sua capacidade de produção de matérias-primas e alimentos, cujas referências são os trabalhos de Buainain *et al.* (2003) e Guanziroli *et al.* (2001); e da pluriatividade e das atividades não agrícolas, parte do Projeto Rurbano, como Silva (2001a; 2001b; 2003), Silva e Campanhola (2000),

Silva e Grossi (2001), Schneider (2000; 2003; 2005), Mattei (1999), Kageyama (1998), entre outros.

Percebe-se que seja na relação entre cadeias produtivas, seja na pluriatividade desenvolvida pelo trabalhador, os laços entre urbano e rural são mantidos. Além desses critérios de produção e trabalho, são citadas na literatura e utilizadas em outros países variáveis relacionadas à concentração populacional, abordadas na subseção seguinte.

2.4 Recorte geográfico, foco no território, abordagem populacional

Utilizados comumente como critérios de enquadramento rural-urbanos em muitos países, o porte populacional, a densidade demográfica ou a combinação deles entre si ou com outros critérios relacionam-se à ideia de concentração e aglomeração, uma das características das cidades desde a antiguidade (Sposito, 2010). Austrália, Índia, Estados Unidos, Canadá, Alemanha, México, Chile, Espanha, Portugal, França, Itália, Grécia, Argentina, Bolívia, Venezuela, Honduras, Nicarágua e Panamá são exemplos reunidos por Girardi (2008).

Apesar de terem o critério em comum, eles utilizam valores diferentes de corte que variam de 200 a 10 mil pessoas. Mesmo não sendo critério oficial no Brasil, é comum a referência máxima a 20 mil habitantes, no caso brasileiro, como ponto de passagem de municípios pequenos para médios, muitas vezes sendo interpretados como rurais. Algumas políticas públicas referem-se a estes cortes como a própria obrigatoriedade de desenvolvimento de plano diretor urbano.

De fato, há vantagens de simplicidade no uso desse recorte, mas o rural e o urbano, mesmo analisados do ponto de vista não *continuum* (dicotômico), possuem limitações de leitura restritas apenas à densidade e ainda mais ao quantitativo populacional. A análise das conexões entre rural e urbano, por exemplo, é restrita a uma hierarquia de população irreal, principalmente na proximidade do limite populacional. Deste modo, uma abordagem que pode complementar e permitir outro olhar baseia-se na função exercida por essas cidades, ponto tratado na subseção seguinte.

2.5 Recorte geográfico, foco no território, abordagem funcional

Os critérios analisados até aqui são mais simples de uso e acompanhamento, sendo seu uso preferencial sintomático nas estatísticas oficiais dos países. Como já explicado, entretanto, eles são limitados em uma análise de conexão urbano-rural, entendida como essencial para um planejamento regional e efetividade de políticas territoriais. Se há cada vez mais uma complementaridade de atividades entre territórios, é imprescindível para o planejamento entender essas relações.

Alguns autores adeptos de uma abordagem de *continuum* rural-urbano vaticinam o fim do rural ou ao menos da necessidade de se importar com a distinção entre rural e urbano. Wanderley (2001 *apud* Girardi, 2008) afirma que uma das vertentes do *continuum* vincula-se a essa visão. De fato, Brenner (2014), assim como Silva (1999 *apud* Girardi, 2008), parecem chegar a essa conclusão por caminhos diferentes. Enquanto Silva (1999 *apud* Girardi, 2008) defende o *continuum* apenas como tendendo ao urbano, Brenner (2014) preconiza que se não cabe mais a classificação de urbano, não faz mais sentido trabalhar com essa categoria que não mais diferencia.

Há a possibilidade de vincular o rural a cidades mais vinculadas à produção agropecuária, mas também a atividades mais elementares, que suprem apenas demandas intraurbanas e de forma insuficiente. Neste sentido, abre-se caminho para avançar de uma abordagem funcional para uma abordagem em rede, entendendo as relações entre os territórios. Arrisca-se nesta abordagem na próxima subseção.

2.6 Recorte geográfico, foco no território, abordagem hierárquica/heterárquica

Partindo de características econômicas mais agropecuárias, pode-se supor que municípios que exploram recursos naturais, "commoditizando-os" e exportando-os, possuem fortes laços de verticalidade com o mundo, na acepção de Santos (2002), ainda que possam ter, muitas vezes, fracas relações horizontais com seu entorno e não necessariamente consigam polarizar suas regiões, é essencial que sejam analisados em sua rede. Uma rede que tem que ir além da tradição hierárquica e mire nas relações heterárquicas, fugindo da centralidade urbana clássica tratada em IBGE (2008). A intenção, neste sentido, não é exatamente contrapor esses conceitos, pois como assevera Ullman (1980 *apud* Catelan, 2013, p. 47): "as interações espaciais são na verdade, em sua avaliação, a geografia".

Corrêa (1997) e Camagni (1993), conforme Catelan (2013), acertam em observar o movimento espacial por meio das redes geográficas, pois são elas o meio e a perspectiva de reprodução do capital e do movimento que Cheptulin (1982) buscou. De fato,

> o essencial "não é mais dominar um território, mas ter acesso a uma rede. Estas transformações explicam também como o homem voltou a ter mobilidade. O processo de fixação num lugar dos últimos séculos acabou e as migrações recomeçam" (Guehemo, 1994 *apud* Carlos, 1996, p. 35).

O que se deve estudar, portanto, são as redes urbanas (Tricart, 1951).

Citando Durand, Levy e Retaillé (1992, p. 21), Santos (2014, p. 262) afirma que "[m]ediante as redes, 'a aposta não é a ocupação das áreas, mas a preocupação de ativar pontos e linhas, ou de criar novos'". Ao mesmo tempo em que vincula a noção de rede à de grafo, na acepção de Martinelli (2014), essa afirmação parece avançar para além da tradicional análise regional, preferindo a rede em detrimento da região.

A rede urbana poderia ser vista como "uma forma espacial através da qual as funções urbanas se realizam", entendendo como funções comercialização de produtos *rurais*, produção industrial, vendas varejistas, prestação de serviços diversos etc. (Corrêa, 1989). No Brasil, adotando a classificação de rede de Mello *et al*. (2010), arrisca-se a dizer, de forma geral, que a rede de cidades do Brasil hoje é direcionada, ponderada, esparsa, não conectada e dinâmica. Esta rede tem evoluído em suas relações, deixando o seu caráter dendrítico em direção ao conceito de rede complexa (Corrêa, 1989), ou até mesmo de redes móveis.

Outro conceito que pode auxiliar na compreensão espacial, nos traz Sassen (1998, p. 34), ao abordar os "lugares estratégicos", indicando que três tipos de lugares, entre todos os demais, simbolizam as novas formas de globalização econômica:

- zona de processamento das exportações;
- centros bancários *offshore*;
- cidades globais.

Deve-se entender também os fenômenos característicos das cidades médias (Silva, 2009), já que seu perfil parece casar com economias locais destas cidades que se caracterizam, entre outras coisas, por subordinação das elites locais a agentes externos e agronegócio estruturando cidades. A abordagem territorial, ainda que essencial, não dá conta da totalidade, sendo necessário adentrar no aspecto cultural e identitário, ponto retratado a seguir.

2.7 Recorte cultural, foco nas famílias, abordagem identitária

Ainda que se faça muita referência a Lefebvre na geografia e que seja de fato a base teórica de muitos geógrafos, opta-se por incluir esse recorte à parte do que foi intitulado, de forma simplória, como recorte geográfico na subseção anterior. De igual maneira, sabe-se evidentemente da geografia cultural como uma das linhas em crescimento dentro da geografia, mas em uma proposta de classificação optou-se por separar o recorte cultural do geográfico. Enfim, estes recortes sobrepõem-se, mas a opção por essa separação pretende chamar atenção a recortes, focos e abordagens distintos, com todo o risco de ser alvo de críticas pelos defensores de cada uma das linhas.

Se o urbano não é o antônimo do rural, nem o sinônimo de cidade, e – apesar de toda a crítica de Veiga (2002) – trata-se de um processo que engloba todo o mundo, talvez a Constituição (em seu capítulo sobre a política urbana) não deva ser fria e restritamente interpretada como um espaço específico, algo reforçado por sua regulamentação via Estatuto da Cidade. Deste modo, políticas urbanas, como tradicionalmente são enquadradas as políticas setoriais de mobilidade, saneamento e habitação, além do planejamento – para refletir a divisão da estrutura

do Ministério das Cidades (MCidades) – não são políticas exclusivas das "cidades" (em qualquer uma de suas acepções), nem tampouco as questões e os problemas "urbanos" devem se restringir a essa categoria de "localidade".

Se, por um lado, considera-se a agricultura familiar (ou o pequeno agricultor, a depender da ideologia) como o modo de vida mais característico da ruralidade, por outro, mesmo essa categoria imiscui-se na relação rural-urbano. Seja pela complementaridade produtiva via agropecuária (nas feiras locais, nas *commodities* ou nos nichos de mercado interacionais), seja via pluriatividade, seja pela influência no modo de vida da "cidade" repassado via rádio, TV e agora internet e celular, que leva mesmo o Rio Grande do Sul integrado e de mais alta renda e acesso a serviços no campo enfrentar problema de sucessão. Essa conclusão serve para a cultura "sertaneja", "caipira", "do interior" que se revela cada vez menos como uma resistência/apropriação do campo na cidade e cada vez mais como um nicho de mercado de produtos culinários, músicas, danças, festas e condomínio de chácaras.

A bandeira de Veiga (2002), por mais que critique o "critericismo" quantitativo, recai sobre o mesmo problema, sintomático para revelar, entretanto, algo que é essencial na política pública: parâmetros para enquadramento e aplicação de políticas. Reforçado por uma escala de política nacional ou regional torna-se difícil fugir dessa armadilha. A observação e análise transescalar parece ser a saída, mas na prática, a tecnocracia sobrepõe-se ao difícil enfrentamento do urbano e, consequentemente, do rural. Os mais prejudicados são, portanto, os espaços mais dúbios, mais fronteiriços e em transição, caso explícito das pequenas "cidades".

A conexão urbano-rural ultrapassa, deste modo, a relação de dependência econômica do campo pela cidade, tanto na direção de uma complementaridade na acepção de Santos (2014), quanto na inclusão de abordagens mais filosóficas como defendidas por e reverberadas a partir de Lefebvre. Do mesmo modo, ainda que a gestão continue concentrando-se cada vez mais nos grandes centros, as relações de verticalidade miltonianas reforçam-se nas relações das cidades médias e até mesmo pequenas, vinculadas não exatamente a uma ruralidade, mas à economia agroexportadora. Relações que nada têm com a visão idílica do rural como espaço de relações mais comunitárias. Na verdade, o campo está cada vez mais globalizado e as desigualdades locais advindas da pobreza rural estão longe de ser resolvidas pela pujança econômica das novas (e antigas) fronteiras agrícolas. O global e o urbano parecem ser mais impiedosos ao adentrar no campo.

De fato, se em um período o êxodo rural alterou as relações espaciais e gerou novos territórios nas cidades, sendo prejudicial à população rural migrante, mais uma vez agora o prejuízo é observado sem sequer ser necessário migrar à cidade para ser "atingido" pelo urbano.

Definidas as distinções de abordagem, parte-se, desse ponto em diante, a verificar qual visão adota-se no discurso internacional, no regional e no urbano, utilizando, para isso, a posição da ONU/Habitat, as políticas regionais do Brasil e o Estatuto da Cidade, abordados nas seções seguintes.

3 DIRETRIZES MUNDIAIS DA AGENDA ONU/HABITAT

O documento mais atual e sintético da ONU/Habitat, o *Zero Draft*, reforça, em vários pontos, a conexão rural-urbano, seja a conexão em si, seja a preocupação em não se esquecer o rural e sua relação ambiental alimentar. Por sua vez, o *policy paper* 6 (*Estratégias Espaciais Urbanas: mercado de terra e segregação*) (UN, 2016), que supostamente englobaria as discussões do *issue paper* 10 (*Conexões Urbano-Rurais*) (UN, 2015), alerta para o fato de se endeusar o estilo de vida urbano insustentável em detrimento da estigmatização das práticas tradicionais, incluindo o modo de vida rural, de tripé ambiental-econômico e social mais sustentável.

O *issue paper* 10 (UN, 2015) ressalta que já na Habitat de 1976 enfatizava-se que se deveriam tratar vilarejos e cidades como as duas extremidades do *continuum* de assentamentos humanos, ficando clara a filiação ao *continuum* em oposição à dicotomia rural-urbana. Além disso, o documento reforça o entendimento destas conexões como "funções complementares e sinergéticas e aos fluxos de pessoas, recursos naturais, capital, bens, empregos, serviços de ecossistema, informações e tecnologia entre áreas rurais, periurbanas e urbanas" (UN, 2015, p. 1).

O papel dos municípios pequenos e médios é explicitamente ressaltado no *issue paper* 10 (UN, 2015) como fundamental, tendo em vista que, frequentemente, fazem a ponte entre os habitantes rurais e os centros urbanos, fortalecendo as oportunidades econômicas, oferecendo mercado e acesso aos serviços básicos. Citam Roberts e Hohmann (2014) para reforçar esse entendimento, ao concluírem que "globalmente, há conhecimentos insuficientes sobre a dinâmica de cidades pequenas e intermediárias onde metade dos povos urbanos vive, fazendo deles o elo perdido para a compreensão da dinâmica das interações urbano-rurais" (UN, 2015, p. 5).

O tema das cidades médias e pequenas parece de fato permear a discussão do *issue paper* 10 (UN, 2015). Na listagem de principais motivos para ação, surge como o primeiro ponto:

> foco no planejamento territorial e espacial para o desenvolvimento urbano e rural equilibrado e inclusivo. Deve ser incluído aqui o fortalecimento da capacidade das cidades pequenas e intermediárias em atrair e gerir a sustentabilidade populacional, aumentar investimentos e criar empregos como estratégia para redução da dependência em relação às cidades primazes, incentivar a inovação, reduzir seu impacto ambiental e

> agir como anfitrião apropriado para vítimas de desastres, falta de segurança e conflitos (UN, 2015, p. 6).

Apontada a visão mundial via Organização das Nações Unidas (ONU) para o tema, a seção a seguir abordará a visão regional oriunda dos mais de sessenta anos de políticas desse tipo no Brasil.

4 POLÍTICAS REGIONAIS NO BRASIL

O planejamento regional, desde o início, teve um apelo relacionado à industrialização. Na primeira metade da década de 1950, Araújo (1993) aponta com Getúlio Vargas a criação da Petrobras, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE, ainda sem o "s" de "social") e as bases para a Eletrobras. No plano de metas de Juscelino Kubitschek, na segunda metade da década de 1950, em meio à aposta na indústria automotiva e ao endividamento com as grandes obras, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) surge como um alento para o Nordeste, mas na década de 1980 foi desvirtuada a proposta mais centrada nas peculiaridades regionais.

Mesmo antes na vigência do Estado Novo (1937-1945), a divisão regional de 1942 delimitava o Nordeste "rural do atraso", distinguindo do Sul "industrial do progresso", e perpetuava a dicotomia urbano-rural tratada como embate entre industrialização x agrarização.

O Plano Trienal de Jango, com forte viés progressista abordando a reforma agrária, o voto analfabeto e das baixas patentes das forças armadas e as várias outras propostas serviram também de argumento para reforçar o golpe militar, perdendo mais uma vez a oportunidade de construir reformas em prol de um rural historicamente sacrificado. Talvez a última vez em que o rural foi reconhecido foi no período colonial, conforme se observa no texto de Abreu (2002).

Servindo como crítica aos percalços de nossa história, para Soares e Melo (2008), o desenvolvimento local exige um tratamento específico da relação campo-cidade, especialmente na pequena cidade em seu conjunto (sede e entorno rural), já que, em localidades com menos de 20 mil habitantes, o urbano e o rural são muito próximos. Rocha Neto e Borges (2011) indicam que não bastam políticas setoriais, pois o viés setorialista nas políticas substitui o planejamento regional amplo e acentua a desarticulação do território.

Nesse sentido, é sintomática a constatação sobre os efeitos de uma política setorial sem compromisso com o desenvolvimento local integrado (Arrais, 2013):

> a mudança no campo ocorreu concomitantemente ao processo de urbanização, pois o acesso à base técnica dependeu não apenas de crédito, mas de um padrão fundiário concentrador. Essa mudança exclui, por definição, o pequeno produtor,

> uma vez que a modernização supõe homogeneidade das técnicas de produção (Arrais, 2013, p. 47).

Citando o caso goiano, Arrais (2013) aponta para o aumento da produtividade no território, bem como dos vínculos com o Sudeste, mas ainda se observa a contradição, pois o modelo agroexportador, além de destruir a pequena propriedade, reduziu a oferta interna.

A visão do planejador, ainda que tenha mudado ao longo do tempo e dos planos, desde o início da discussão mais efetiva de planejamento regional (década de 1950, conforme Araújo, 1993), passou por períodos de visão preconceituosa sobre o rural e seu rebatimento no Nordeste e no Semiárido, vinculando-os ao atraso. O retrato de algumas visões apresentadas em Castro (2002) em contraponto à "pujante" sojicultura mato-grossense trazida no texto de Bernardes (2002) clarifica esse entendimento. O resumo de intensidade de mão de obra no campo trazido por Egler (2002), ainda que desatualizado, já permite ver diferenças mesmo entre o rural do Nordeste e do Sul. Na escala continental essa visão é reforçada pela "barbárie" da América Latina/do Sul apresentada por Lima (1999), que destaca também, internamente ao Brasil, o suposto contraste entre o Brasil progressista e o Brasil atrasado do sertão.

Se as benesses muitas vezes não chegam ao Brasil rural, por outro lado, os problemas são compartilhados. As conexões entre urbano e rural ocorrem mesmo em situações de ilegalidade, como apresenta Machado (2002), ao tratar do tráfico de drogas. A produção de maconha no Nordeste, a porta de entrada pela Amazônia, as pistas de pouso em Mato Grosso, a rota pelo Centro-Oeste e o consumo de *crack* nas pequenas cidades (de perfil rural), trazem reflexões sobre um rural não mais bucólico e idílico.

Passadas as visões mundial e regional, a seção seguinte, sob o amparo do Estatuto da Cidade, aborda a visão urbana institucionalizada pelo Brasil e seu contraponto rural.

5 O URBANO NO ESTATUTO DA CIDADE

O principal marco legal urbano, que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, foi sancionado em 2001 como Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Brasil, 2001). Ainda que regulamente o capítulo política urbana da Carta Magna e que se denomine como Estatuto da Cidade, nele consta como uma das diretrizes da política urbana a "integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do município e do território sob sua área de influência" (*op. cit.*, inciso VII, Artigo 2º).

De fato, apesar de o Artigo 40 do estatuto preconizar que o plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão "urbana", ele é instrumento do planejamento "municipal" (Brasil, 2001, alínea a do inciso III do Artigo 4º), devendo os instrumentos de planejamento e orçamento (plano plurianual, diretrizes orçamentárias e o orçamento anual) incorporarem suas diretrizes (*op. cit.*, § 1º do Artigo 40) e – de forma explícita – englobar o território do "município como um todo" (*op. cit.*, § 2º do Artigo 40). Assim, ainda que o foco urbano (cidade) pareça sempre se sobrepor, é necessário considerar o município como um todo.

Outro ponto que ressalta o foco excessivamente urbano do estatuto é a obrigação de plano diretor estar restrita em porte populacional aos municípios com mais de 20 mil habitantes, conforme definido no inciso I do Artigo 41 (Brasil, 2001), reproduzido do § 1º do Artigo 182 da Constituição Federal (Brasil, 1988). Partindo do pressuposto que, em geral, municípios de pequeno porte tenham características mais rurais, reforça-se que a Constituição Federal – e por rebatimento, o estatuto – não tem mesmo foco na questão rural.

O estatuto estabelece, de forma restrita e delimitada, o conceito maior de direito à cidade abordado por Lefebvre (1991), ao considerar, em seu inciso I do Artigo 2º (Brasil, 2001), o "direito a cidades sustentáveis" como "direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações". Observando como o governo federal trata esses temas como políticas públicas setoriais, é possível tecer alguns comentários.

Essas políticas refletem a segregação urbano-rural. O MCidades, por exemplo, não tem responsabilidade (com recursos onerosos) sobre o saneamento de municípios com menos de 50 mil habitantes, cabendo à Fundação Nacional de Saúde de Mato Grosso do Sul (Funasa/MS) cuidar deles. De igual modo, antes da sanção da Lei da Mobilidade (Brasil, 2012), o documento de referência de mobilidade urbana do ministério (Brasil, 2007) definia diretrizes para municípios acima de 60 mil. Com a lei, passou aos maiores de 20 mil (Brasil, 2015). Exceção ocorre com a habitação, pois apesar de o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) ter programa de habitação para assentados, de uma forma geral, mesmo no caso de habitação rural – conforme preconiza os incisos I do Artigo 7º, II do Artigo 9º e VI do Artigo 11 do Decreto Federal nº 4.665/2003 (Brasil, 2003) –, a responsabilidade é do MCidades.

Observa-se, portanto, que o foco urbano fica ora implícito, ora explícito no estatuto e nas políticas públicas em geral. Na seção seguinte será feita uma tentativa de analisar essa visão urbana do estatuto em comparação com a regional e a posição da ONU/Habitat.

6 POR UMA NOVA AGENDA URBANA DAS CONEXÕES URBANO-RURAIS

De fato, houve avanços na discussão da agenda urbana mundial ao longo dos últimos quarenta anos por meio da ONU e dos aclamados marcos legais e de participação dentro do Brasil, principalmente desde a Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade de 2001. A ONU/Habitat parece ter perseguido, entretanto, um discurso mais integrador e uma visão mais totalizadora, optando por um entendimento do urbano-rural como *continuum* desde a I Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat I) em Vancouver, no Canadá, em 1976. Do mesmo modo, a vinculação sobre a complementaridade rural-urbana (defendida por Santos, 2014), a preocupação com a absorção da população antes rural, o uso dos recursos e a produção alimentar vêm avolumando-se nos documentos que embasam a nova conferência prevista para outubro.

A impressão, ao se deslocar do discurso da ONU em direção à interpretação do estatuto, passando pelas políticas setoriais, parece remeter a um desmerecimento do rural. De certo modo, o reforço dado à questão metropolitana no relatório oficial do Brasil enquanto Estado-membro da ONU, com críticas sofridas internamente no *Seminário Urbanismo na Bahia: uma Nova Agenda Urbana? Rumo ao Habitat III* (UFBA, 2016), reforça essa conclusão, criticando também o relatório por seu pensamento do rural como algo que tende a se tornar urbano. Críticas em gerais ao foco metropolitano, mesmo quando tratada a questão rural, também fizeram parte dos documentos internacionais balizadores da III Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III).

Passada a revisão mais teórica e metodológica, o Estatuto da Cidade traz uma abordagem dicotômica ou sequer aborda certas questões. A cidade e o urbano preponderam, ao tempo em que uma visão fragmentária, representada pela falta de tato com a questão federativa, dá pouca ênfase e diretrizes para soluções que ultrapassem o artificial limite dos municípios. A Lei dos Consórcios não foi para a frente como deveria e o Estatuto da Metrópole, além de recém-nascido, mais uma vez enfoca os grandes centros urbanos.

Nesse contexto, está mais do que na hora de se abraçar, dentro do Brasil, a visão mais abrangente da ONU, que tampouco foi absorvida pela agenda regional no Brasil. A conexão urbano-rural é essencial para tratar da questão urbana observando-a de um ponto de vista regional, mas não com a concepção da região homogênea, nem mesmo limitando-se à discussão da região polarizada. As complexas relações de horizontalidade e verticalidade, heterarquia e hierarquia indicam a rede urbano-regional como a abordagem adequada para a questão. Deve ser reforçado, na agenda urbano-rural, o papel das pequenas e médias cidades, tão preconizadas nos documentos internacionais.

Sobre o foco nas famílias, cabe observar que o padrão de produção agrícola baseado em *commodities*, de alta concentração de renda, baixa intensidade de mão de obra, exclusão e expulsão da população originária e grande migração de outros perfis populacionais, gera drásticas alterações socioeconômicas e culturais que não resolvem e ainda agravam a situação geral. A agricultura familiar tem papel fundamental na solução desses problemas e ainda reforça, via pluriatividade, a conexão urbano-rural.

Há caminhos na discussão regional em âmbito internacional que seriam também muito bem-vindos. Seria um avanço se houvesse no Brasil, por exemplo, uma defesa institucional e uma aplicabilidade efetiva do conceito de coesão territorial e de justiça espacial apregoado por Santinha (2014). Isso reforçaria a importância do planejamento regional e das políticas territoriais, de modo a reduzir a geografia da injustiça, o que não significa uma homogeneização do espaço, muito pelo contrário: traria à baila também o caro conceito de capital territorial, em que os territórios tiram partido de suas diversidades, ficando mais coesos, aumentando o potencial competitivo e a resiliência (*op. cit.*). Por fim e de suma importância é o desenvolvimento policêntrico, que traz consigo a ideia de nova parceria urbano-rural, buscando superar a velha dicotomia urbano-rural e criando um ambiente de interdependência, integração e complementariedade (*op. cit.*, p. 92).

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. **Do setor ao território**: funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo. Rio de Janeiro: Ipea, 2000. (Texto para Discussão, n. 702).

_____. A agricultura familiar entre o setor e o território. *In*: SEMINARIO INTERNACIONAL TERRITORIOS RURALES EN MOVIMIENTO – MOVIMIENTOS SOCIALES, ACTORES Y INSTITUCIONES DEL DESARROLLO RURAL TERRITORIAL, Santiago, 2006. **Anales...** Santiago: Rimisp, 2006.

ABRAMOVAY, R. *et al*. Mercados do empreendedorismo de pequeno porte no Brasil. *In*: ARBACHE, J. (Org.). **Pobreza e mercados no Brasil**: uma análise de iniciativas de políticas públicas. Brasília: CEPAL, 2003.

ABREU, M. A. Pensando a cidade no Brasil do passado. *In*: CASTRO, I. E.; CORREA, R. L.; GOMES, P. C. C. (Orgs.). **Brasil**: questões atuais da reorganização do território. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

ARAÚJO, T. B. A experiência de planejamento regional no Brasil. *In*: LAVINAS, L. *et al*. (Orgs.). **Reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 1993.

_____. Fundamentação do projeto: um novo olhar sobre o rural no Brasil e seus desafios. *In*: IICA – INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA (Org.). **Agricultura familiar**: ruralidade, território e política pública. Brasília: IICA, 2015. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 23).

ARRAIS, T. A. **A produção do território goiano**: economia, urbanização e metropolização. Goiânia: Editora UFG, 2013.

BERNARDELLI, M. L. F. H. Contribuição ao debate sobre o urbano e o rural. *In*: SPOSITO, M. E. B.; WHITACKER, A. M. (Orgs.). **Cidade e campo**: relações e contradições entre urbano e rural. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

BERNARDES, J. A. As estratégias do capital no complexo da soja. *In*: CASTRO, I. E.; CORREA, R. L.; GOMES, P. C. C. (Orgs.). **Brasil**: questões atuais da reorganização do território. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

BRASIL. Decreto-Lei nº 311, de 2 de março de 1938. Dispõe sobre a divisão territorial do país e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1938. Disponível em: <https://goo.gl/NB8VVc>.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://goo.gl/HwJ1Q>.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2001. Disponível em: <http://goo.gl/PXk21E>.

_____. Decreto Federal nº 4.665, de 3 de abril de 2003. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão do Ministério das Cidades, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2003. Disponível em: <http://goo.gl/9P1PCP>.

_____. Ministério das Cidades. **PlanMob**: construindo a cidade sustentável – caderno de referência para elaboração de plano de mobilidade urbana. Brasília: MCidades, 2007.

_____. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos decretos-leis nºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975;

e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2012. Disponível em: <http://goo.gl/LEvQd>.

_____. Ministério das Cidades. **Caderno de referência para elaboração de plano de mobilidade urbana**. Brasília: MCidades, 2015.

BRENNER, N. Teses sobre a urbanização. Tradução de Daphne Costa Besen. **E-metropolis**, ano 5, n. 19, p. 6-26, dez. 2014.

BUAINAIN, A. M. *et al*. Agricultura familiar e o novo mundo rural. **Sociologias**, Porto Alegre. v. 10, p. 312-347, 2003.

CAMAGNI, R. Organisation économique et réseaux de villes. *In*: SALLEZ, A. (Org.). **Les villes, lieux d'Europe**. Paris: Datar; Éditions de l'Aube, 1993.

CARLOS, A. F. A. O lugar no/do mundo. *In*: MORAES, A. C. R.; CHRISTOFOLETTI, A. (Orgs.). São Paulo: Hucitec, 1996. (Série Geografia: Teoria e Realidade).

CASTELLS, M. **Problemas de investigação em sociologia urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1975.

CASTRO, I. E. Seca versus seca: novos interesses, novos territórios, novos discursos no Nordeste. *In*: CASTRO, I. E.; CORREA, R. L.; GOMES, P. C. C. (Orgs.). **Brasil**: questões atuais da reorganização do território. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

CATELAN, M. J. **Heterarquia urbana**: interações espaciais interescalares e cidades médias. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2013.

CHEPTULIN, A. **A dialética materialista**: categorias e leis da dialética. São Paulo: Alfa-Omega, 1982.

CORRÊA, R. L. **A rede urbana**. Rio de Janeiro: Ática, 1989.

_____. Interações espaciais. *In*: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. (Orgs.). **Explorações geográficas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.

DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS; BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Estatísticas do meio rural 2010-2011**. 4. ed. São Paulo: Dieese; MDA, 2011.

DURAND, M. F.; LEVY, J.; RETAILLE, D. **Le monde, espaces et systèmes**. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politique, 1992.

EGLER, C. G. Crise e dinâmica das estruturas regionais do Brasil. *In*: CASTRO, I. E.; CORREA, R. L.; GOMES, P. C. C. (Orgs.). **Brasil**: questões atuais da reorganização do território. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

ENDLICH, A. M. Perspectivas sobre o urbano e o rural. *In*: SPOSITO, M. E. B.; WHITACKER, A. M. (Orgs.). **Cidade e campo**: relações e contradições entre urbano e rural. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

GIRARDI, E. P. O rural e o urbano: é possível uma tipologia? *In*: GIRARDI, E. P. (Orgs.). **Atlas da Questão Agrária Brasileira**. Presidente Prudente: UEL, 2008. Disponível em: <http://goo.gl/4TwbXv>.

GUANZIROLI, C. E. *et al*. **Agricultura familiar e reforma agrária no século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Região de influência das cidades 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

_____. **Censo Demográfico 2010**: características da população e dos domicílios resultados do universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <http://goo.gl/6c34KB>.

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

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA; UNICAMP – UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS. **Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil**: configuração atual e tendências da rede urbana. Brasília: Ipea; IBGE; Unicamp, 2001.

KAGEYAMA, A. Pluriatividade e ruralidade: aspectos metodológicos. **Economia Aplicada**, v. 2, n. 3, p. 515-551, jul.-set. 1998.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Moraes, 1991.

LIMA, N. T. **Um sertão chamado Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

MACHADO, L. O. O comércio ilícito de drogas e a geografia da integração financeira: uma simbiose? *In*: CASTRO, I. E.; CORREA, R. L.; GOMES, P. C. C. (Orgs.). **Brasil**: questões atuais da reorganização do território. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

MARQUES, M. I. M. O conceito de espaço rural em questão. **Revista Terra Livre**, São Paulo, n. 19, p. 95-112, 2002.

MARTINELLI, M. **Mapas, gráficos e redes**: elabore você mesmo. São Paulo: Oficina de Textos, 2014.

MATTEI, L. F. **Pluriatividade e desenvolvimento rural no estado de Santa Catarina**. 1999. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1999.

MELLO, B. A. *et al*. **Teoria de redes complexas e o poder de difusão dos municípios**. Brasília: Ipea, 2010. (Textos para Discussão, n. 1484).

RIBEIRO, L. C. Q. *et al*. (Orgs.). **Níveis de integração dos municípios brasileiros em RMs, Rides e AUs à dinâmica da metropolização**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2012. (Relatório de Pesquisa).

ROBERTS, B. H.; HOHMANN, R. P. **Cidades secundárias**: motivadores negligenciados das economias urbanizadoras. Brasília: Land Equity International; Aliança das Cidades, 2014.

ROCHA NETO, J. M.; BORGES, D. F. As assimetrias entre as políticas setoriais e a política de planejamento regional no Brasil. **Revista Brasileira de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 6, p. 1639-1654, nov.-dez. 2011.

ROSA, L. R.; FERREIRA, D. A. O. As categorias rural, urbano, campo, cidade: a perspectiva de um continuum. *In*: SPOSITO, M. E. B.; WHITACKER, A. M. (Orgs.). **Cidade e campo**: relações e contradições entre urbano e rural. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

SANTINHA, G. O princípio de coesão territorial enquanto novo paradigma de desenvolvimento na formulação de políticas públicas: (re) construindo ideias dominantes. **Revista Eure**, v. 40, n. 119, p. 75-97, 2014.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. 9. ed. Rio de Janeiro: Record, 2002.

_____. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Edusp, 2014.

SASSEN, S. **As cidades na economia mundial**. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

SCHNEIDER, S. A agricultura familiar em uma época de transformações: a pluriatividade como estratégia de reprodução social. *In*: CONGRESSO MUNDIAL DE SOCIOLOGIA RURAL, 10., 2000, Rio de Janeiro; CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 38., 2000, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Unicamp; IRSA; Sober, 2000.

_____. **A pluriatividade na agricultura familiar**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

_____. A pluriatividade e o desenvolvimento rural brasileiro. **Cadernos do Ceam**, Brasília, v. 5, n. 17, p. 23-42, 2005.

SILVA, J. F. G. Ainda precisamos de reforma agrária no Brasil? **Ciência Hoje**, Rio de Janeiro, n. 29, p. 60-63, 2001a.

_____. Quem precisa de uma estratégia de desenvolvimento? *In*: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário (Org). **José Graziano, Jean Marc e Bianchini debatem**: o Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento. Brasília: MDA, 2001b. (Série Textos para Discussão, n. 2).

_____. **Tecnologia e agricultura familiar**. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

SILVA, J. F. G.; CAMPANHOLA, C. Diretrizes de políticas públicas para o novo rural brasileiro: incorporando a noção de desenvolvimento local. *In*: CAMPANHOLA, C.; SILVA, J. F. G. (Orgs.). **O novo rural brasileiro**: políticas públicas. São Paulo: Iapar, 2000.

SILVA, J. F. G; GROSSI, M. E. A evolução da agricultura familiar e do agribusiness nos anos 90. *In*: RATTNER, H. (Org.). **Brasil no limiar do século XXI**. 1. ed. São Paulo, 2001.

SILVA, W. R. O papel das cidades médias diante da reestruturação urbana: escalas e agentes econômicos. *In*: BICALHO, A. M. S. M.; GOMES, P. C. C. (Orgs.). **Questões metodológicas e novas temáticas na pesquisa geográfica**. Rio de Janeiro: Publit, 2009.

SOARES, B. R.; MELO, N. A. Revisando o tema da pequena cidade: uma busca de caminhos metodológicos. *In*: MARAFON, G.; PESSOA, V. L. S. (Orgs.). **Agricultura, desenvolvimento e transformações espaciais**: reflexões interinstitucionais e constituição de grupos de pesquisa no rural e urbano. Uberlândia: Assis Editora, 2008.

SOUZA, R. P.; SOUZA, M. S. **Agricultura familiar e ruralidade o debate brasileiro sobre pluriatividade**: implicações sobre o desenvolvimento rural e as políticas públicas. Rio Branco: Sober, 2008. Disponível em: <http://goo.gl/FaS5GF>.

SPOSITO, M. E. B. A questão cidade-campo: perspectivas a partir da cidade. *In*: SPOSITO, M. E. B.; WHITACKER, A. M. (Orgs.). **Cidade e campo**: relações e contradições entre urbano e rural. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

TRICART, J. **Cours de géographie humaine: l'Habitat urbain**. Paris: CDU, 1951.

UFBA – UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. SEMINÁRIO URBANISMO NA BAHIA: UMA NOVA AGENDA URBANA? RUMO AO HABITAT III, 2015, Salvador. **Anais...** Salvador: UFBA, 2015.

UN – UNITED NATIONS. **World urbanization prospects**: the 2001 revision. [s.l.]: United Nations Population Division, 2002.

_____. **Documento temático da Habitat III**. 10. Conexões urbano-rurais. Tradução de Ana Gauz. Nova Iorque: UN, 2015. Disponível em: <http://goo.gl/Ebtblp>.

_____. **Documento de políticas da Habitat III**. 6. Estratégias territoriais urbanas: mercado imobiliário e segregação. Tradução de Maíra Regina Malhadas, Gregório Costa Luz de Souza Lima e Diego Aires Senra. [s.l.]: UN, 2016. Disponível em: <http://goo.gl/vLjuy2>.

VEIGA, J. E. **Cidades imaginárias**: o Brasil é menos urbano do que se calcula. Campinas: Autores Associados, 2002.

CAPÍTULO 7

O IMPASSE METROPOLITANO NO BRASIL: ENTRE CENTRALIDADE E INCERTEZAS

Marco Aurélio Costa[1]

1 INTRODUÇÃO

Os estudos sobre regiões metropolitanas (RMs) vêm sendo desenvolvidos no Ipea há muito tempo e, em especial, desde 2009, conformam uma linha de pesquisa que, a partir da estruturação da Rede Ipea, constitui-se como uma rede que reúne diversos parceiros institucionais, técnicos e pesquisadores que possuem larga experiência na execução ou no acompanhamento de políticas de desenvolvimento metropolitano. Há no Ipea, portanto, um acervo técnico importante relativo à questão metropolitana no Brasil e a rede teve um papel considerável nas discussões que levaram à construção da versão final do substitutivo de lei que, uma vez sancionado pela presidente da República, passou a ser conhecido como Estatuto da Metrópole.

Este capítulo procura resgatar a história institucional da agenda metropolitana no Brasil e busca problematizar dois aspectos relativos a esta agenda: de um lado, a centralidade da questão metropolitana no país (e no mundo), vista tanto sob a perspectiva do lugar do metropolitano no desenvolvimento capitalista contemporâneo, quanto sob a perspectiva dos desafios que esse papel engendra. De outro, esta breve contribuição procura fazer um balanço das condições de implementação de uma gestão metropolitana que se articule a uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e à agenda do direito à cidade. Neste sentido, a despeito da centralidade reconhecida, a incerteza em torno da gestão e da governança metropolitanas ganha destaque, demonstrando a insuficiência do Estatuto da Metrópole em dirimir as incertezas e a necessidade de se reconhecer a centralidade da questão metropolitana para se construir experiências que permitam um desenvolvimento metropolitano que dialogue com o direito à cidade.

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria e Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. *E-mail*: <marco.costa@ipea.gov.br>.

A seção 2 deste capítulo cuida de contar a história do desenvolvimento da agenda metropolitana no Brasil, em diálogo com uma periodização proposta por Klink (2013). A seção 3 apresenta alguns indicadores e índices socioeconômicos relativos às principais RMs do país, por meio dos quais se observa a permanência de um enorme *deficit* de infraestrutura urbana nesses espaços, tencionando as políticas públicas e exigindo do Estado brasileiro respostas às demandas crescentes por investimentos em infraestrutura urbana – para trazer a pergunta: quem vai pagar a conta? Na seção 4, considerando a centralidade da questão metropolitana na agenda urbana, discute-se as condições para se promover o desenvolvimento metropolitano a partir da vigência do Estatuto da Metrópole (Brasil, 2015). O impasse e as incertezas relativos à gestão metropolitana no país são aqui caracterizados, abrindo o caminho para os elementos que são discutidos na seção 5, em que se afirma a necessidade da construção de um entendimento que, em face da centralidade da questão metropolitana, permita o desenvolvimento de práticas político-institucionais que permitam a superação do impasse atual em torno da questão metropolitana no país, reduzindo as incertezas no tempo presente.

2 O BRASIL METROPOLITANO: UM HISTÓRICO EM TRÊS TEMPOS PASSADOS E UM PORVIR EM ABERTO (MAS NEM TANTO)

O quadro 1 propõe uma periodização do histórico das RMs do Brasil em quatro tempos, sendo um deles o tempo presente, que se inicia em janeiro de 2015, com a vigência do Estatuto da Metrópole e que se encontra "em aberto", seja porque as interpretações em torno do próprio Estatuto da Metrópole estão sendo ainda construídas, seja porque as condições políticas e econômicas do país, nesse momento de crise político-institucional e econômica, ainda não permitem vislumbrar e melhor qualificar esse período atual.

O quadro 1, adaptado de Klink (2013), traz, portanto, alguns recortes temporais que buscam contribuir para o entendimento da historicidade da questão metropolitana no país em diálogo com os marcos jurídico-institucionais que permeiam cada um dos períodos. Os cortes temporais inicialmente propostos por Klink (2013) foram adaptados, ajustando-se mais diretamente à dimensão normativa – os cortes dão-se nos anos de 1988 (Constituição Federal), 2001 (Estatuto da Cidade) e 2015 (Estatuto da Metrópole. À periodização inicialmente proposta foi acrescido o período final, correspondente à vigência do Estatuto da Metrópole e ao contexto político-econômico atual, no qual vem se dando a implementação dessa nova norma.

Considerando a periodização proposta pelo quadro 1, esta seção subdivide-se em três breves subseções. A primeira abrange o primeiro recorte temporal, que abarca o período inicial de criação das RMs até a promulgação da Constituição Federal de 1988. A segunda abarca o período entre a Constituição Federal de 1988 e a sanção do Estatuto da Cidade (2001). A subseção final vai de 2001 até o início de vigência do Estatuto da Metrópole (2015).

QUADRO 1
Síntese da trajetória histórica da questão metropolitana

Período e regime de desenvolvimento	Marcos normativos/ institucionais	Características da governança e planejamento
Primeiro período (1970-1988): desenvolvimentismo (etapa *tecnoburocrática centralista*).	Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973, que institucionalizou as primeiras RMs no Brasil.	Planejamento centralizado e tecnocrata. Macrofinanciamentos setoriais para áreas temáticas (habitação, saneamento básico, mobilidade e transporte) orientados por organismos federais, como o Banco Nacional de Habitação (BNH). Governos estaduais enquadrados nesse modelo.
Segundo período (1988-2001): reestruturação produtiva (etapa *neolocalista competitiva*).	Capítulo para política urbana na Constituição Federal de 1988 e aprovação do Estatuto da Cidade/2001.	Descentralização de responsabilidade e recursos tributários da União para os municípios; ascensão de agentes locais na disputa política. Planejamento e gestão territorial baseada nos princípios da competitividade (guerras fiscais) e Estado como instituidor das áreas metropolitanas. Deficiência no arcabouço institucional norteador da questão metropolitana.
Terceiro período (2001 a 2015): "novo" (social) desenvolvimentismo.	Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005 – Lei dos Consórcios Públicos. Acórdão do Supremo Tribunal Federal (STF) relativo à Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.842.	Inovação no quadro federativo: governança colaborativa voluntária entre os diversos entes federados e fortalecimento jurídico e contratual em relação aos consórcios de direito privado. Tentativa de retomada do protagonismo da escala metropolitana. Grandes projetos urbanos por parcerias público-privadas; investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) e grandes investimentos esportivos.
Quarto período (2015 a ?): crise e instabilidade – indefinições e incertezas em meio à premência da agenda metropolitana no contexto de ajuste ou ruptura com o desenvolvimentismo em face da crise política e econômica.	Estatuto da Metrópole.	Estatuto da Metrópole estabelece novo quadro normativo para as RMs e abre possibilidades de inovações institucionais, em um contexto de instabilidade política e econômica e de indefinições acerca da capacidade estatal de financiar o desenvolvimento urbano. Parcerias público-privadas (PPPs) se fortalecem?

Fonte: Klink (2013).
Elaboração do autor.

2.1 RMs no Brasil: da década de 1970 à Constituição Federal de 1988

As primeiras RMs brasileiras foram instituídas durante o Estado militar, nos anos 1970, e buscavam, a um só tempo, refletir a estratégia de desenvolvimento e integração nacional expressa no II Plano Nacional de Desenvolvimento, e definir um modelo de gestão, para a escala metropolitana, das funções públicas de interesse comum, sob o comando de instituições tecnocráticas que passaram a responder pela execução das políticas (e investimentos) metropolitanas e pela sua gestão.[2]

Com a promulgação da Lei Complementar Federal (LCF) nº 14/1973,[3] foram institucionalizadas as RMs de São Paulo, de Belo Horizonte, de Porto Alegre, do Recife, de Salvador, de Curitiba, de Belém e de Fortaleza. No ano seguinte,

2. No entanto, como ressaltam Rolnik e Somekh (2000, p. 85), "(...) mesmo antes de existir base legal e jurídica para a criação de regiões metropolitanas no Brasil, já existiam experiências embrionárias de administrações metropolitanas. No estado de São Paulo, por exemplo, havia criado pelo governo do estado em 1967. Também em Porto Alegre, Belém, Salvador e Belo Horizonte já existiam organizações semelhantes. Todas essas iniciativas eram dos governos estaduais e expressavam um reconhecimento, por parte destes, de que a gestão metropolitana demandava tratamento administrativo específico".
3. Disponível em: <http://goo.gl/T7YcPH>.

foi criada a RM do Rio de Janeiro, viabilizada com a fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, conformando a segunda maior RM do país, do ponto de vista demográfico.

Nesse momento inaugural, foi instituída, em 1974, a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas (CNPU),[4] que tinha como objetivo propor diretrizes, estratégias e instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Em 1979, a CNPU é extinta e é criado, em seu lugar, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), estruturado por diversos representantes de órgãos públicos e da sociedade civil, e com a presença de três representantes de cada uma das RMs. O estabelecimento das primeiras RMs, deste modo, foi induzido pela União, de forma a inserir a questão metropolitana na agenda do desenvolvimento nacional e na perspectiva integradora do território, como exemplifica o Sistema de Regiões Metropolitanas (Ipea, 2010).

A LCF nº 14/1973 definia que cada RM contaria com um conselho deliberativo, composto por membros escolhidos pelos governadores, e cujo objetivo consistia em promover e elaborar o plano de desenvolvimento integrado da RM, e com um conselho consultivo, que tinha como atribuições gerais opinar sobre as questões de interesse metropolitano e sugerir ao conselho deliberativo a elaboração de planos regionais e providências relativas à execução de serviços comuns. A referida lei estabelecia, ainda, que os municípios inseridos nas RMs tivessem preferência na obtenção dos recursos federais e estaduais, sob forma de financiamentos ou garantias para empréstimos, sendo tal recurso o principal estímulo à instituição de RMs (Ipea, 2010).

Como atentam Balbim, Becker e Costa (2011), o processo de instituição da estratégia de desenvolvimento para as RMs brasileiras nesse período partia do reconhecimento de um processo socioespacial histórico de mudança no território nacional. Existia uma clara tentativa em acoplar os planos de desenvolvimento ao processo real de transformação territorial no país, ainda que tal planejamento se desse de forma centralizada, tecnocrática e acentuando ainda mais as desigualdades regionais e territoriais (Araújo, 2000; Rolnik e Somekh, 2000; Franzoni, 2015).

A característica da gestão metropolitana tornar-se-ia bem diferente a partir do final da década de 1980, especialmente após a crise fiscal do Estado brasileiro, e já no final da década, com o processo que levaria à promulgação da Constituição Federal de 1988.

De acordo com Rolnik e Somekh (2000), a crise fiscal e o processo de redemocratização, a partir dos anos 1980, causaram o descompasso entre o modelo de gestão e o governo real do território metropolitano. A crise fiscal induziu à diminuição da capacidade de investimento estatal e acabou minando os organismos

4. Decreto-Lei nº 74.157, de 6 de junho de 1974.

federais e estaduais que atuavam no desenvolvimento urbano. Já o processo de redemocratização trouxe à cena política atores sociais e governos locais que, em essência, não estavam associados à questão metropolitana, recriando os canais de intermediação política, de modo a relegar a questão e as entidades metropolitanas ao plano secundário.

A crise dos anos 1980 (chamados de os anos perdidos), com seu rebatimento no próprio protagonismo estatal para lidar com os desafios da promoção do desenvolvimento e o avanço do processo de (re)democratização, com forte demanda pela ampliação da participação social, constituem elementos centrais para compreender o caldo de cultura no qual se deu o processo constituinte, que acabou por dar pouca atenção à realidade metropolitana do país, submetendo essa agenda ao princípio da descentralização.

2.2 A Constituição Federal de 1988, a (re)democratização e a fragilização da agenda metropolitana

Resistência político-institucional ao modelo tecnocrático centralizado e rejeição a esse planejamento estatal foram a tônica do processo constituinte. Nesse "caldo de cultura", a agenda metropolitana mostrou-se desprivilegiada e submetida ao municipalismo.

É nesse quadro que se dá, por meio do Artigo 25 da Constituição Federal, a transferência da competência pela instituição de RMs para os governos estaduais, sem a definição de critérios, de tipologias, de orientações ou de qualquer tipo de referência, inclusive quanto ao(s) modelo(s) de gestão que deveria(m) ser adotado(s) pelas RMs.

Conforme Balbim, Becker e Costa (2011), ainda que o processo de descentralização fosse expressão dos avanços institucionais – no sentido de valorização do planejamento participativo e em bases locais – e representasse os ganhos da articulação social e dos movimentos pela reforma urbana, na questão da gestão das RMs houve notável enfraquecimento e esvaziamento de sua institucionalidade, ao se efetuar aquela transferência de competência para o nível estadual.

Diante desse quadro, a partir de 1988, conforma-se o fenômeno de *metropolização institucional* (Costa, 2013), o qual reflete e alimenta a fragmentação institucional da gestão metropolitana, especialmente em virtude da diversidade de arranjos e soluções institucionais expressas na legislação das diferentes Unidades da Federação (UFs) e em face da ausência de normas, orientações e de uma atuação federal capaz de regular a temática.

Vale destacar aqui que a década de 1990 foi marcada por uma profunda crise fiscal nos estados. Se no período anterior cabia a estes a gestão das RMs criadas em nível federal, nesse período, apesar da estadualização aparente do tema metropolitano, o fato é que o papel das antigas autarquias e órgãos de gestão metropolitana do período

anterior não estava mais claro, de modo que diversas destas autarquias foram extintas ou tiveram sua estrutura e orçamento reduzidos, esvaziados. Portanto, a aparente estadualização do tema metropolitano, pela falta de um quadro normativo claro, significou, em muitos casos, o total desaparecimento do tema e de políticas públicas nessa escala territorial.

Esse efeito perverso irá mostrar sua face, de forma mais clara, no período seguinte.

2.3 O processo de metropolização institucional e o buraco negro da gestão metropolitana (em tempos de prosperidade)

O confuso quadro jurídico-institucional deixado pela Constituição Federal de 1988 viria mostrar seu potencial desarticulador da gestão metropolitana, de forma mais clara, apenas a partir dos anos 2000, com a retomada do desenvolvimento econômico e sob a vigência do Estatuto da Cidade.

O forte viés descentralizador da Constituição Federal de 1988 e a valorização do município como ente da Federação implicaram, do ponto de vista da política urbano-metropolitana, uma supervalorização do ente local em face dos interesses coletivos metropolitanos. Decorre daí o entendimento do município como ente federado dotado de uma *autonomia plena*.

Extirpado das normas que lidariam com a escala metropolitana, o Estatuto da Cidade reforçou esse sentido de valorização do município. Esta valorização da esfera local, quando se trata de promover a regulação do uso do solo urbano-metropolitano, teve uma espécie de apogeu justamente no momento em que se deu a retomada do crescimento econômico no país. Vale dizer, o poder de regulação vale mais para os municípios quando a produção do espaço está dinamizada. E, sob o prisma do incorporador imobiliário e dos agentes econômicos, não se pode dizer que seja conveniente se ter a regulação da produção do espaço metropolitano, especialmente nesse contexto expansivo, fragmentada em unidades municipais autônomas e desarticuladas?

Os conflitos verticais e horizontais do federalismo brasileiro, neste sentido, podem ser bastante funcionais. É bem verdade que esse fenômeno não é exclusivamente brasileiro. As mudanças nos paradigmas da gestão e da governança dos territórios nacionais ganharam uma complexidade ainda maior diante dos processos de descentralização de poder ocorridos a partir do final de 1980. De maneira análoga ao Brasil, Lefèvre (2009) afirma que os processos de descentralização política ocorridos nos países da Europa chocam-se com o fato metropolitano, tencionados pela ideia da criação de um novo espaço político que abala a legitimidade democrática atribuída ao poder local e subnacional.

O federalismo desenhado pela Constituição Federal de 1988, contudo, possui elementos que o tornam um caso singular, em que soluções tais quais aquelas

adotadas em Toronto, no Canadá, ou em Cape Town, na África do Sul, nas quais se fez a fusão de municípios metropolitanos e a integração da gestão territorial, não são sequer consideradas.

Os desafios, no caso do Brasil, são especialmente fortes quando a questão metropolitana defronta-se com o princípio da subsidiariedade previsto no arranjo federativo nacional. Segundo Franzoni (2015), uma das consequências em pensar o federalismo a partir do princípio da *subsidiariedade* foi o deslocamento entre planejamento/gestão coletiva e as políticas em torno de um consenso nacional ou regional, priorizando a independência em detrimento da cooperação, acentuando ainda mais os efeitos de competitividade entre os entes federados – aquilo que alguns autores vão chamar de *guerra dos lugares* (Santos, 1996; Santos e Silveira, 2001; Vainer, 2007).

Tal contexto é agravado em face do agenciamento da escala metropolitana, orientado, em boa medida, pelo mercado imobiliário. Observa-se a distribuição desigual dos recursos infraestruturais, especialmente por meio dos grandes projetos urbanos (GPUs), que acabam reforçando a centralidade e fluidez de alguns espaços metropolitanos (Santos, 1996), em detrimento de uma articulação no âmbito regional. Em uma escala maior, esse processo resulta no aprofundamento do fenômeno que Araújo (2000) vai chamar de *desintegração competitiva do território*.

Curiosamente, embora aspectos urbanos, metropolitanos, ambientais e regionais apareçam no texto constitucional como competências não exclusivas do município, e apesar de haver, na legislação brasileira, uma estrutura vertical na qual as normas federais, no que lhe cabem, devam ser respeitadas na *legislação inferior*, no que diz respeito à questão urbana e metropolitana, a autonomia municipal tem sido um poderoso obstáculo para a construção da agenda dos interesses coletivos metropolitanos, e também uma importante aliada das frágeis estruturas de gestão metropolitana.

Desse quadro potencializado pela retomada do crescimento econômico, dois conjuntos de elementos concorrem para desafiar e deixar mais claro o impasse em que se meteu a gestão metropolitana no Brasil. De um lado, a dinamização da atividade econômica impulsionou o mercado imobiliário, não apenas no sentido clássico de uma economia urbana (setor terciário, sobretudo) que se beneficia do crescimento econômico, da renda e do emprego, mas também no sentido de a cidade assumir um papel protagonista na reprodução do capital (Santos, 2015).

De outro, complexificando o quadro anteriormente traçado, não se pode negar ou reduzir o potencial trazido por um conjunto de avanços institucionais voltados para estruturar o planejamento de políticas públicas setoriais e para melhorar a gestão pública no país, como, por exemplo, a Lei Federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005,[5] a Lei dos Consórcios Públicos. A instituição de políticas nacionais de

5. Disponível em: <http://goo.gl/XgzN49>.

saneamento básico, de mobilidade urbana e de habitação, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o próprio programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) são exemplos dessas políticas e de ações em que o Estado brasileiro, notadamente o governo federal, assume um protagonismo no campo da política urbana, que, em face do quadro jurídico-institucional e das características da produção do espaço no Brasil, não é neutro em termos de efeitos na escala metropolitana.

Ao olhar para esse longo período de relativa prosperidade, pode-se reconhecer, como aponta Franzoni (2015), determinados avanços no ambiente macroinstitucional e político que tiveram impacto na governança metropolitana: *i)* a retomada de intervenções estatais nas áreas da política habitacional e infraestrutura urbana, como o MCMV e o PAC, bem como a construção de um novo arcabouço jurídico responsável por nortear o desenvolvimento urbano regional, sobretudo no que tange ao setor de tratamento de resíduos sólidos e saneamento básico, com a criação de planos nacionais; *ii)* a criação da Lei Federal dos Consórcios Públicos, que oferece mecanismos jurídicos que podem contribuir para estruturar as entidades metropolitanas;[6] e *iii)* a criação de mecanismos institucionais referentes ao acesso à informação e participação popular.[7]

A despeito desse apontamento positivo acerca da retomada de intervenções estatais e, sobretudo, da reestruturação de uma política habitacional, especialmente no que tange à alteração da estratégia adotada pelo MCMV, autores como Cardoso, Aragão e Araújo (2011) argumentam que tais mudanças (re)alimentaram o fenômeno de "periferização" das intervenções habitacionais na cidade:

> fenômeno decorrente do fato da oferta de terra urbanizada ser relativamente limitada na maioria dos municípios com maior centralidade e, na ausência de políticas de controle da especulação e cumprimento da função social da propriedade, a tendência é que o preço da terra aumente na proporção em que cresce a demanda. Seja pelo preço ou tamanho dos terrenos disponíveis, o setor empresarial irá inevitavelmente, privilegiar as periferias para a localização dos seus empreendimentos (Cardoso, Aragão e Araújo, 2011, p. 7).

Esse fenômeno da periferização afeta de forma mais intensa os espaços metropolitanos e gera diversos rebatimentos, impactando, em especial, a infraestrutura urbana de saneamento básico e de mobilidade e transporte público.

6. Segundo Firkowski (2013), um exemplo positivo dentro desse contexto é o da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa). A Emplasa estabelece um quadro teórico-conceitual interessante para o enfrentamento da questão metropolitana considerando, dentro do seu arcabouço teórico: "*i)* a existência de uma metrópole, reconhecida pela diversidade, liderança e influência; *ii)* conurbação, dada pela contiguidade espacial; e *iii)* densidades de pessoas e superfícies construídas, conformando espaços que requerem ações coordenadas pelas características e demandas que possuem em comum" (Firkowski, 2013, p. 35).

7. Sobre a retomada das agendas da política urbana, em especial da política de habitação, ver Bonduki (2009), Cardoso, Aragão e Araújo (2011) e Furtado, Krause e França (2013).

Apesar dos avanços observados nesse período, é notória a ausência de projetos políticos e agendas de governo capazes de operar frente à desarticulação entre a escala urbano-regional e às exigências do direito à cidade metropolitana, sobretudo em face da autonomia dos municípios – quando a gestão urbana depende de uma abordagem escalar intermunicipal –, e diante da heterogeneidade das RMs instituídas no país, o que tem dificultado a elaboração de uma política nacional (Ribeiro, Santos Júnior e Rodrigues, 2015).

E é em meio a esses processos que revelam disputas, incertezas, avanços potenciais e interesses conflitantes que, em janeiro de 2015, foi sancionado o Estatuto da Metrópole, que pode ser considerado uma tentativa de minimizar os problemas da gestão dos territórios metropolitanos no Brasil.[8]

Inicia-se, com a aprovação e sanção do Estatuto da Metrópole, um novo período na história das RMs no Brasil. O Estatuto da Metrópole encontra RMs bastante fragilizadas institucionalmente e uma gestão urbano-metropolitana fragmentada. Encontra também um país que se tornou metropolitano, em boa medida porque suas metrópoles consolidaram-se como espaços dinâmicos de referência, mas também porque o processo de metropolização institucional avançou muito como reflexo das próprias políticas federais que privilegiaram essa escala territorial nas políticas públicas.

Nesse Brasil de cerca de setenta RMs instituídas, contudo, uma análise minimamente crítica dos arranjos institucionais e da gestão de funções públicas de interesse comum, realizada entre 2012 e 2014, no âmbito da Rede Ipea, revelou um quadro dramático e pouco auspicioso que informa sobre os desafios a serem enfrentados pelo Estatuto da Metrópole.

Por se tratar do tempo presente, o tema do Estatuto da Metrópole será retomado nas seções finais deste capítulo, primeiro para se discutir alguns aspectos e análises relativas ao estatuto e, posteriormente, para se fazer uma reflexão voltada para discutir as possibilidades do desenvolvimento de práticas político-institucionais que permitam a superação do impasse atual em torno da questão metropolitana no país.

Na seção seguinte, abre-se um parêntese com o objetivo de mostrar, por meio de alguns números, a centralidade da questão metropolitana no Brasil, com destaque para os péssimos indicadores relativos à disponibilidade de infraestrutura urbana nas principais RMs do país.

8. Em seu Artigo 1º, "estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano" (Brasil, 2015).

3 O BRASIL METROPOLITANO EM NÚMEROS

Os anos 2000 marcam a retomada do crescimento econômico e, não menos importante, um vigoroso aporte de recursos direcionados para investimentos estatais em políticas, diretamente ou indiretamente, ligadas ao desenvolvimento territorial e regional. Estes investimentos tiveram impactos importantes nos territórios metropolitanos e geraram uma dinamização no mercado imobiliário nacional, dando uma complexidade ainda maior às questões da gestão e governança urbana.

Segundo o relatório da OCDE intitulado *Territorial Review* de 2013 (OECD, 2013), o Brasil passou por um acentuado movimento de crescimento econômico a partir da década de 2000. No período entre 2003 e 2011, o país apresentou taxas de crescimento econômico superiores à média dos países-membros da OCDE, aumentando seu peso relativo na economia mundial de 2,1%, em 1990, para 2,7%, em 2008. Associado ao movimento de crescimento, não menos importante foi o sentido dos investimentos públicos adotado pelo governo Lula, orientados para a formulação e aplicação de políticas de inclusão social e infraestrutura pública, além da retomada das políticas com viés territorial e regional (*op. cit.*).

O impacto das políticas de investimento público fez-se notar na rápida recuperação do Brasil na crise econômica mundial de 2009. Nesse período, o Brasil apresentou taxas percentuais de encolhimento econômico – Brasil 0,2%, países da OCDE 3,9% – e desemprego – Brasil 7,4, países da OCDE 8,3% – abaixo da média desses países.

O governo brasileiro buscou mitigar os efeitos internos da crise, com a adoção de políticas de inspiração keynesiana,[9] viabilizando o acesso ao crédito e sustentando os investimentos públicos, notadamente na área de infraestrutura, com a permanência do PAC de 2007 e a criação de um pacote de investimentos na área de habitação (Cardoso, Aragão e Araújo, 2011). O PAC, mesmo não assumindo uma perspectiva de investimento voltada diretamente para a habitação, aportou recursos importantes para a urbanização de favelas e infraestrutura urbana, sobretudo nos grandes centros urbanos do país (*op. cit.*).

Esse período de crescimento econômico e de investimento público em infraestrutura, contudo, apresenta números muito distintos quando se olha seus efeitos para o conjunto do país, em contraponto com as RMs.

As dez principais RMs brasileiras, formadas pelas nove RMs criadas na década de 1970 e pela região integrada de desenvolvimento do Distrito Federal e entorno (Ride DF) reúnem 221 municípios (4% do total nacional), conforme a malha municipal do Censo Demográfico de 2010, os quais abrigam 32% da população brasileira e possuem um produto interno bruto (PIB) correspondente a 35% do PIB do país.

9. Singer (2012) vai chamar esse momento de "terceira fase da economia política lulista".

Portanto, esses espaços, que representam uma pequena parte do território brasileiro e reúnem menos que 5% dos municípios do país, constituem os centros dinâmicos e de comando do território nacional, conformando um quadro consolidado que tem se mantido assim ao longo dos últimos quarenta anos.

Tendo como referência o avanço dos indicadores socioeconômicos observados para o Brasil no último período intercensitário, como pode ser avaliado o desempenho desses espaços metropolitanos?

Com efeito, a década de 2000 registrou um avanço significativo nos indicadores socioeconômicos do país, convergindo com o crescimento econômico apontado pela OCDE. As tabelas 1 e 2 trazem uma seleção de indicadores constantes na plataforma do *Atlas da Vulnerabilidade Social* lançada pelo Ipea, em 2015, com dados referentes ao Brasil e às dez principais RMs do país.

Os dados constantes na tabela 1 incluem indicadores relacionados ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), calculado pelo Ipea, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud Brasil) e pela Fundação João Pinheiro (FJP), e abrangem esperança de vida ao nascer, percentual de pessoas de 18 a 20 anos com ensino médio completo, renda domiciliar *per capita* e percentual de pessoas com 18 anos ou mais empregadas com carteira, além do próprio IDHM.

Esses dados (tabela 1) mostram que os indicadores socioeconômicos, no geral, são melhores nesses espaços metropolitanos do que no restante do país. Os indicadores estão acima da média nacional e, com efeito, contribuem para elevá-la. Em um ou outro caso, o indicador de uma determinada RM está abaixo da média nacional. Apenas a RM de Belém apresenta indicadores sistematicamente inferiores à média do país. Mas mesmo a RM de Belém possui um IDHM superior ao IDHM do Brasil. Aliás, nenhuma das dez RMs possui IDHM inferior ao IDHM do país.

Os números apresentados na tabela 1 também demonstram avanços significativos em todos os indicadores selecionados e no IDHM, seja para o país, seja em cada uma das RMs selecionadas. Com efeito, a década de 2000 trouxe avanços substanciais para as dimensões social e econômica do país, o que corrobora as análises feitas pela OCDE.

Os índices constantes na tabela 2, elaborados pelo Ipea e disponibilizados na plataforma do *Atlas da Vulnerabilidade Social*, exploram, de forma mais profunda, a dimensão social, sintetizando os resultados de dezesseis indicadores socioeconômicos extraídos dos Censos Demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Em consonância com o que apresenta a tabela 1, estes índices confirmam o avanço dos indicadores sociais no período, traduzidos em um recuo de 26,9% do Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) do Brasil, superior ao avanço de 18,8% registrado no IDHM.[10]

10. A plataforma do IVS está disponível para consulta e *download* da base de dados. Informações conceituais e metodológicas também estão disponíveis na plataforma *web* <ivs.ipea.gov.br>.

TABELA 1
Brasil e RMs selecionadas: evolução do IDHM e de indicadores socioeconômicos do Atlas da Vulnerabilidade Social (2000 e 2010)

Espacialidade	Esperança de vida ao nascer (anos)		Pessoas de 18 a 20 anos com ensino médio completo (%)		Renda domiciliar *per capita* (R$ de ago./2010)		Pessoas com 18 anos ou mais empregadas com carteira assinada (%)		IDHM	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Brasil	**68,6**	**73,9**	**24,8**	**41,0**	**592,46**	**793,87**	**38,0**	**46,5**	**0,612**	**0,727**
RM Belém	70,1	74,0	20,1	37,1	524,82	715,11	33,4	40,3	0,621	0,729
RM Belo Horizonte	72,0	75,9	31,9	47,5	782,97	1.079,91	50,2	59,0	0,682	0,774
RM Curitiba	72,6	76,2	36,4	49,4	901,38	1.183,32	50,8	59,1	0,698	0,783
Ride DF e Entorno	72,5	76,4	25,6	48,8	960,32	1.362,52	43,4	50,3	0,680	0,792
RM Fortaleza	69,6	73,9	23,4	42,5	496,32	688,72	39,9	47,7	0,622	0,732
RM Porto Alegre	73,6	76,3	33,8	42,3	896,72	1.143,12	50,6	56,9	0,685	0,762
RM Recife	69,3	73,8	23,1	42,2	560,66	780,36	45,7	52,1	0,627	0,734
RM Rio de Janeiro	71,5	75,3	30,7	43,5	900,81	1.130,75	46,9	54,6	0,686	0,771
RM Salvador	69,6	74,5	21,6	39,0	614,59	874,07	48,6	55,7	0,636	0,743
RM São Paulo	72,4	76,2	39,9	51,0	1.016,70	1.249,72	51,6	60,6	0,714	0,794

Fonte: Atlas da Vulnerabilidade Social (Ipea, 2015).

TABELA 2
Brasil e RMs selecionadas: evolução do IVS e subíndices do IVS (2000 e 2010)

Espacialidade	IVS		IVS-infraestrutura urbana			IVS-capital humano		IVS-renda e trabalho				
	2000	2010	Δ% IVS	2000	2010	Δ% IVS	2000	2010	Δ% IVS	2000	2010	Δ% IVS
Brasil	**0,446**	**0,326**	**-26,9**	**0,351**	**0,295**	**-16,0**	**0,503**	**0,362**	**-28,0**	**0,485**	**0,320**	**-34,0**
RM Belém	0,456	0,351	-23,0	0,437	0,380	-13,0	0,461	0,340	-26,2	0,470	0,333	-29,1
RM Belo Horizonte	0,418	0,303	-27,5	0,451	0,412	-8,6	0,398	0,272	-31,7	0,405	0,224	-44,7
RM Curitiba	0,389	0,285	-26,7	0,419	0,405	-3,3	0,402	0,266	-33,8	0,345	0,184	-46,7
Ride DF e Entorno	0,438	0,322	-26,5	0,486	0,425	-12,6	0,441	0,305	-30,8	0,387	0,236	-39,0
RM Fortaleza	0,480	0,346	-27,9	0,431	0,348	-19,3	0,508	0,369	-27,4	0,501	0,322	-35,7
RM Porto Alegre	0,355	0,270	-23,9	0,333	0,322	-3,3	0,402	0,297	-26,1	0,331	0,190	-42,6
RM Recife	0,515	0,392	-23,9	0,533	0,442	-17,1	0,504	0,349	-30,8	0,507	0,385	-24,1
RM Rio de Janeiro	0,410	0,319	-22,2	0,453	0,428	-5,5	0,393	0,287	-27,0	0,383	0,243	-36,6
RM Salvador	0,477	0,369	-22,6	0,480	0,437	-9,0	0,477	0,323	-32,3	0,473	0,348	-26,4
RM São Paulo	0,386	0,299	-22,5	0,413	0,407	-1,5	0,368	0,264	-28,3	0,377	0,226	-40,1

Fonte: Atlas da Vulnerabilidade Social (Ipea, 2015).

No entanto, ao contrário do que se observou no caso dos indicadores da tabela 1, os índices da tabela 2 mostram que a realidade social das RMs apresenta algumas peculiaridades, comparada à realidade agregada do país.

Em quatro das dez RMs, a saber, Belém, Fortaleza, Recife e Salvador, ou seja, nas RMs das regiões Norte e Nordeste, os IVS são maiores (ou seja, apresentam um resultado pior) do que no restante do país. Esse dado alerta para a existência de condições sociais menos favoráveis nas regiões Norte e Nordeste do país e informa sobre a gravidade da situação social de suas metrópoles, a despeito dos avanços observados na década de 2000.

Outro elemento revelado pelos números da tabela 2 tem a ver com o ritmo de redução da vulnerabilidade social no período. Apenas duas RMs (Belo Horizonte e Fortaleza) apresentaram uma retração no IVS superior à retração observada para o país. Nas demais RMs, ainda que a queda da vulnerabilidade social tenha sido significativa, ela deu-se em ritmo mais lento.

Na análise dos índices apresentados para as dimensões que compõem o IVS (infraestrutura urbana, capital humano e renda e trabalho), as peculiaridades das RMs ficam ainda mais evidentes. Na dimensão renda e emprego, apenas três RMs apresentam uma queda da vulnerabilidade social inferior àquela observada para o país e quatro RMs apresentam o IVS-renda e trabalho superior ao índice brasileiro.

Na dimensão capital humano, também quatro RMs apresentam uma queda da vulnerabilidade social inferior à observada para o Brasil, mas apenas a RM de Fortaleza apresenta um IVS-capital humano ligeiramente superior ao índice brasileiro. Esses dados demonstram as vantagens oferecidas pelas metrópoles no que diz respeito à formação escolar, refletindo a concentração de infraestrutura social nesses espaços.

Mas é na dimensão da infraestrutura urbana que a realidade metropolitana apresenta os resultados mais contrastantes com a realidade nacional. Apenas em duas RMs (Fortaleza e Recife), a retração da vulnerabilidade social foi maior do que aquela observada para o conjunto do país e em todas as RMs. A despeito dos avanços da década, o IVS-infraestrutura urbana mostra-se significativamente superior ao índice do país.

Com efeito, a redução da vulnerabilidade social, no que diz respeito à infraestrutura urbana (saneamento básico e mobilidade urbana), pode ser considerada marginal no período e a situação nas principais RMs do país mostra-se crítica e pode ser apontada como motivadora das manifestações ocorridas em meados de 2013, em torno da tarifa do transporte público. De certo, a questão não se reduz aos *vinte centavos*.

Na dimensão infraestrutura urbana, vale salientar que, enquanto o Brasil encontra-se na faixa da baixa vulnerabilidade social, três RMs classificam-se como tendo média vulnerabilidade social e sete espaços metropolitanos, incluindo São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador e a Ride DF (que apresenta o pior desempenho entre esses espaços no país) situam-se na faixa da alta vulnerabilidade social.

Portanto, se a análise dos dados da tabela 1 evidencia um quadro de avanços nos indicadores socioeconômicos de aferição das condições de desenvolvimento humano, com um destaque para a melhor situação nos espaços metropolitanos, os índices trazidos pela tabela 2 demonstram que a realidade social metropolitana mostra-se mais complexa, sendo evidente o gargalo representado pela situação da infraestrutura urbana nas RMs.

Considerando o que esta seção traz, com seus indicadores e índices, o que se argumenta aqui é que os espaços metropolitanos do Brasil são centrais e devem ser considerados como tal na agenda política e no desenho das políticas públicas, por serem espaços singulares, que concentram parte expressiva dos problemas e dos desafios sociais do país. Nestes espaços, especial atenção deve ser dada à questão da infraestrutura urbana, uma vez que ali se encontram os maiores desafios de superação do *deficit* acumulado ao longo do tempo. Um quadro que se faz mais dramático ao se considerar a questão dos impasses da gestão urbano-metropolitana no país, como se verá a seguir.

4 O ESTATUTO DA METRÓPOLE: OS IMPASSES DA GESTÃO METROPOLITANA NO BRASIL (UM BODE NA SALA)

Na primeira audiência pública regional, realizada na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, promovida pela Comissão Especial da Câmara Federal que tinha como missão propor o substitutivo do projeto original do Estatuto da Metrópole, de autoria do deputado Walter Feldman – Partido da Social Democracia Brasileira de São Paulo (PSDB-SP) –, o falecido deputado Zezéu Ribeiro – Partido dos Trabalhadores da Bahia (PT-BA) –, responsável pelo substitutivo, e o próprio autor do texto original, fizeram uma troça, que provocou risos na plateia, ao dizer que o projeto original era uma espécie de bode na sala. Os risos, no caso, eram reflexo do reconhecimento da verdade da piada. Visto sob uma perspectiva que vai além da qualidade do projeto original, o bode, no caso, existia (as metrópoles e o impasse metropolitano), e não parecia haver lugar para o bode na sala da Esplanada: nem o Ministério das Cidades (MCidades), nem o Ministério da Integração Nacional (MI) sentiam-se exatamente confortáveis em abraçar essa agenda essencialmente explosiva e eivada de conflitos políticos (interfederativos) de diversas cores e nuances.[11]

No entanto, para surpresa de muitos, em uma tramitação que transcorreu de forma rápida, em janeiro de 2015 era publicado no Diário Oficial da União a Lei Federal nº 13.089, o chamado Estatuto da Metrópole (Brasil, 2015). A estratégia de colocar o bode na sala, de alguma forma, parece ter funcionado.

11. Sobre conflitos interfederativos e os desafios para promover a cooperação entre os entes federados, ver Garson (2009) e Rezende (2013).

O Estatuto da Metrópole, de maneira geral, estabelece diretrizes para a gestão das áreas metropolitanas, em que se notabiliza a prevalência dos interesses metropolitanos sobre o local. Neste sentido, o Estatuto da Metrópole orienta a gestão democrática e a governança interfederativa, o estabelecimento da execução compartilhada das funções públicas de interesses comuns (Fpics), bem como a criação de um fundo público para obtenção de recursos para os projetos metropolitanos. O box 1 traz uma síntese com alguns destaques do estatuto.

No Estatuto da Metrópole está prevista uma série de instrumentos para a promoção do desenvolvimento urbano integrado, que devem constar no Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (Pdui).[12] A formulação do Pdui é obrigatória para as RMs legalmente instituídas e a data-limite estipulada para a realização do plano por estas RMs é de até 13 de janeiro 2018. Os governadores e agentes públicos que não executarem ou se mobilizarem para realização do plano estarão sujeitos à sanção por improbidade administrativa.

A aprovação e o estabelecimento do Pdui, com as devidas aplicações dos instrumentos previstos no Estatuto da Metrópole (macrozoneamento, estabelecimento das Fpics, delimitação das áreas de restrição à ocupação etc.), visam garantir a chamada *gestão plena* do território metropolitano e servem como principal prerrogativa para o apoio da União à gestão interfederativa da área metropolitana.

A mudança no cenário instituído com o Estatuto da Metrópole e as exigências da nova diretriz normativa trazem consigo uma série de desafios frente aos problemas da gestão das RMs, como se pode denotar pelos dispositivos legais propostos pela norma.

Contudo, a despeito dos avanços decorrentes da própria existência da norma – o que implica o reconhecimento, no campo legislativo, de uma questão a ser enfrentada –, deve-se reconhecer que a norma *per se* não dá conta de dirimir as incertezas e os conflitos associados à questão metropolitana no país.

Além disso, a norma chega com enorme atraso e já se depara com um quadro em que o número de espaços metropolitanos institucionalizados (assumindo aqui o entendimento não exatamente correto de que RMs e Rides correspondem a estes espaços) já se encontra em torno de setenta, em claro desacordo com a realidade da dinâmica socioespacial do país, segundo a qual o país não teria vinte destes espaços (IBGE, 2008).

12. Após a definição do Pdui, os municípios integrantes das RMs devem adequar seus planos diretores ao Pdui.

BOX 1
Alguns pontos de destaque do Estatuto da Metrópole

- estado e municípios inclusos em RM ou em aglomeração urbana deverão promover a *governança interfederativa* (Artigo 3º);
- prevalência do interesse comum sobre o local (Artigo 6º);
- compartilhamento de responsabilidades para a promoção do desenvolvimento urbano integrado (Artigo 6º);
- gestão democrática da cidade (Artigo 6º);
- processo permanente e compartilhado de planejamento e de tomada de decisão quanto ao desenvolvimento urbano e às políticas setoriais afetas às Fpics (Artigo 7º);
- estabelecimento de sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas (Artigo 7º);
- execução compartilhada das Fpics, mediante rateio de custos previamente pactuado no âmbito da estrutura de governança interfederativa (Artigo 7º);
- participação de representantes da sociedade civil (Artigo 7º).

Instrumentos do desenvolvimento urbano integrado
- plano de desenvolvimento urbano integrado;
- planos setoriais interfederativos;
- fundos públicos;
- operações urbanas consorciadas interfederativas;
- zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos;
- consórcios públicos;
- convênios de cooperação;
- contratos de gestão;
- compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo município à unidade territorial urbana;
- parcerias público-privadas interfederativas;
- Art. 10. As regiões metropolitanas e as aglomerações urbanas deverão contar com Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (Pdui), aprovado mediante lei estadual:
  - § 3º O município deverá compatibilizar seu plano diretor com o Pdui;
  - § 4º O Pdui será elaborado no âmbito da estrutura de governança interfederativa e aprovado pela instância colegiada deliberativa, antes do envio à respectiva assembleia legislativa estadual.
- Pdui deverá contemplar, no mínimo:
  - as diretrizes para as Fpics, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos;
  - o macrozoneamento da unidade territorial urbana;
  - as diretrizes quanto à articulação dos municípios no parcelamento, uso e ocupação no solo urbano;
  - as diretrizes quanto à articulação intersetorial das políticas públicas afetas à unidade territorial urbana;
  - a delimitação das áreas com restrições à urbanização visando à proteção dos patrimônios ambiental ou cultural, bem como das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais, se existirem;
  - o sistema de acompanhamento e controle de suas disposições.

Da atuação da União
- para o apoio da União à governança interfederativa em RM ou em aglomeração urbana, será exigido que a unidade territorial urbana possua gestão plena:
  - gestão plena: condição de RM ou de aglomeração urbana que possui:
    a) formalização e delimitação mediante lei complementar estadual;
    b) estrutura de governança interfederativa própria;
    c) Pdui aprovado mediante lei estadual.

Disposições finais
- Art. 20. A aplicação das disposições desta lei será coordenada pelos entes públicos que integram o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU), assegurando-se a participação da sociedade civil:
  - o SNDU incluirá um subsistema de planejamento e informações metropolitanas, coordenado pela União;
  - o subsistema de planejamento e informações metropolitanas reunirá dados estatísticos, cartográficos, ambientais, geológicos e outros relevantes para o planejamento, a gestão e a execução das Fpics nas RMs e aglomerações urbanas (AUs);
- Art. 21. Incorre em improbidade administrativa:
  - O governador ou agente público que atue na estrutura de governança interfederativa que deixar de tomar as providências necessárias para:
    a) garantir o cumprimento do disposto no *caput* do Artigo 10 dessa lei (Pdui), no prazo de três anos da instituição da RM ou da aglomeração urbana mediante lei complementar estadual;
    b) elaborar e aprovar, no prazo de três anos, o plano de desenvolvimento urbano integrado das RMs ou das aglomerações urbanas instituídas até a data de entrada em vigor desta lei mediante lei complementar estadual.
  - O prefeito que deixar de tomar as providências necessárias para garantir o cumprimento do disposto no § 3º do Artigo 10 dessa lei, no prazo de três anos da aprovação do Pdui mediante lei estadual.

Fonte: Brasil (2015).
Elaboração do autor.

Nesse sentido, como tratar, à luz do Estatuto da Metrópole, RMs legalmente instituídas, mas que, de fato, não se configuram como metrópoles, tanto no aspecto da morfologia territorial quanto das dinâmicas socioeconômicas que caracterizam uma área metropolitana? Com efeito, não há um entendimento pacificado disso e, talvez, compreender as várias RMs criadas onde não há metrópoles como uma estratégia de política regional da escala estadual ajude a diminuir as expectativas sobre o que fazer com essas 71 RMs existentes no país. Ou, por outro lado, caberia identificar, nas RMs instituídas, quais de fato são relevantes na escala nacional, para então cuidar tão somente destas, recuperando a dupla perspectiva das lógicas regional e metropolitana que orientaram a criação das nove RMs instituídas na década de 1970.

Para além dessa problemática, permanece como carecendo de uma solução institucional a questão da cooperação federativa, seja em termos horizontais, seja em termos verticais. Neste sentido, a questão central remete à descentralização do poder estabelecido com a Constituição Federal de 1988: tendo a autonomia como um dado, o fato é que os municípios muitas vezes não estão dispostos a ceder aos arranjos de governança que farão reduzir seu protagonismo. Segundo Davanzo, Pires e Negreiros (2011), gerir metrópoles no Brasil, dadas as características federativas do país, significa lidar com três níveis de governo, o que confere uma complexidade ainda maior aos processos de tomadas de decisão conjunta, pressuposto essencial para a ação pública em áreas de aglomeração urbana.

Outra ordem de conflito citada por esses autores sobre a gestão metropolitana refere-se à dispersão da atuação das agências setoriais voltadas para o planejamento e a execução das Fpics, "o que acaba gerando disputas de poder e uma total inobservância de planejamentos de corte metropolitano, quando estes existem" (Davanzo, Pires e Negreiros, 2011, p. 103).

Soma-se a isso problemas de financiamento e deficiências técnicas dos municípios para o equacionamento dos problemas metropolitanos, bem como dificuldades na implementação de infraestrutura urbana e controle político sobre os problemas que não podem ser tratadas a partir da perspectiva local (Davanzo, Pires e Negreiros, 2011).

Como atestam criticamente Ribeiro, Santos Júnior e Rodriques (2015), apesar de alguns avanços, sobretudo no âmbito conceitual, acerca da definição das áreas metropolitanas – que preconiza a dimensão empírica da análise e sobrepõe-se a critérios políticos –, e no âmbito normativo, com a instituição do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano – que sinaliza o reconhecimento da vinculação entre os problemas metropolitanos, superando a visão setorial –, o Estatuto da Metrópole apresenta limites claros que fragilizam os próprios pontos tidos como avanços, como: ausência de critérios funcionais para identificar cada metrópole; não provisão de conselhos e conferências das cidades capazes de dar legitimidade

política ao processo de transformação do território metropolitano funcional em território político; e ausência de um fundo nacional que venha a dar recursos para operacionalizar as ações propostas no plano de desenvolvimento integrado.

Nesse quadro, e em face dos problemas referentes à gestão dos territórios metropolitanos no Brasil, é importante que a oportunidade trazida pela instituição do Estatuto da Metrópole suscite, no plano nacional, iniciativas que busquem sensibilizar os entes federativos e diversos atores da sociedade civil organizada para se garantir a instituição dos arranjos metropolitanos e para a utilização dos instrumentos previstos na lei. É fundamental construir a institucionalidade metropolitana no Brasil, superando as incertezas atuais.

5 PERSPECTIVAS PARA SUPERAÇÃO DO IMPASSE METROPOLITANO

Considerando os limites de extensão e profundidade que um artigo sempre enfrenta e a amplitude das questões aqui tratadas, esta contribuição tem objetivos limitados e que vão em três direções: *i)* atestar a centralidade da questão metropolitana no país, na perspectiva de reconhecer as características do processo de formação socioespacial do Brasil, expressas na consolidação dos principais espaços metropolitanos do país e em seu peso em face da realidade nacional; *ii)* trazer evidências associadas ao *deficit* de infraestrutura urbana, especialmente evidentes nos espaços metropolitanos do Brasil e pouco afetadas/impactadas pelo período de avanços sociais e econômicos registrados ao longo dos anos 2000; e *iii)* apresentar um quadro analítico das recentes inovações institucionais que representam oportunidades para se superar as incertezas que rondam a questão metropolitana no país.

Diversos temas e aspectos correlatos foram apenas apontados em passagens deste capítulo, o que tem mais a ver com seus limites do que com a relevância do tema. Isso se aplica, por exemplo, às discussões sobre a rede de cidades brasileiras e o papel de articulador/indutor que os espaços metropolitanos (e os centros intermediários) podem ter (para além do que já possuem) para o ordenamento territorial do país, ao modo do que foram as RMs federais quando criadas na década de 1970, quando investimentos em infraestrutura foram canalizados para estes espaços para fazer face ao papel que teriam na promoção do desenvolvimento nacional, conforme propunha o II Plano Nacional de Desenvolvimento.

Outro exemplo de tema candente não abordado aqui, apesar de sua relevância, é o da questão hídrica (que recentemente ocupou o noticiário no país), em que a desigualdade das capacidades institucionais e financeiras, sobretudo nos municípios periféricos das áreas metropolitanas, configura-se como um dos grandes obstáculos para efetividade das estruturas de gestão dos recursos hídricos e a efetivação da cooperação entre instâncias governamentais em escala metropolitana (Carneiro e Brito, 2009).

Da mesma forma, não se pretendeu aqui aprofundar a análise do Estatuto da Metrópole. Foi feita, tão somente, uma apresentação do texto legal, acompanhada de alguns apontamentos sobre questões críticas com as quais o processo de implementação do Estatuto da Metrópole deverá lidar: o equacionamento ou a pactuação dos conflitos interfederativos, o desenho institucional e as soluções de gestão necessárias para lidar com os conflitos e desafios do planejamento territorial integrado (ou seja, que supere as especificidades e singularidades do planejamento setorial) e, não menos importante, a questão do financiamento do desenvolvimento metropolitano, mais especificamente, da ampliação e melhoria da infraestrutura urbana de saneamento básico e de mobilidade urbana.

Nesta seção final, considerando o que se encontra exposto nas seções anteriores, cumpre insistir aqui no que podem ser as oportunidades trazidas pelo processo de implementação do Estatuto da Metrópole, para o qual podem concorrer favoravelmente os acordos em torno da Nova Agenda Urbana, a ser convalidada na III Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III).

O primeiro ponto a se destacar é que há um processo de construção jurídico-institucional que pode ter lugar na implementação do Estatuto da Metrópole. As normas não são exaustivas e sua interpretação é dinâmica e dá-se de forma dialógica, com a apropriação e a construção de entendimentos feitos a partir do acervo legal.

Em outras palavras: o Estatuto da Metrópole não traz respostas prontas para muitos aspectos que tencionam a gestão metropolitana, notadamente naqueles que dizem respeito aos conflitos gerados pelo arranjo federativo brasileiro. No processo de implementação do estatuto, contudo, é possível construir entendimentos, interpretações e aplicações do texto legal que consolidem uma adequada construção jurídico-institucional que colabore para a superação dos vários desafios apontados aqui e na literatura especializada.

Nessa construção, é necessário compreender as inconsistências e limitações do arranjo federativo brasileiro. No seu nível mais básico, os municípios são entendidos como entes da Federação e são tratados de forma homogênea, independentemente de sua posição na rede de cidades do país e das funções/papel que devem desempenhar no território, seja para entrega/disponibilização de serviços que refletem direitos previstos na Constituição Federal de 1988, seja em termos do papel que possuem em face do ordenamento territorial do país.

No entanto, os 5.570 municípios brasileiros são qualquer coisa menos homogêneos e essa heterogeneidade é reconhecida de forma indireta na própria Constituição Federal de 1988, quando, ao tratar de política urbana, o texto constitucional cria categorias de municípios, ao exigir de alguns a elaboração de planos diretores (em especial, municípios com população superior a 20.000 habitantes e municípios metropolitanos), deixando os outros – a grande maioria –, livres desta exigência!

Obviamente, não caberia ao Estatuto da Metrópole lidar com matéria que exigiria alterações profundas no texto constitucional. Contudo, reconhecer a diversidade e propor uma organização do Estado brasileiro e a estruturação e implementação de políticas públicas – notadamente nos campos social e urbano –, tendo em conta a diversidade, e não a homogeneidade, eis aí uma tarefa que deveria ser enfrentada pelo Estado brasileiro! Toda a discussão sobre direitos e deveres repartidos e compartilhados no arranjo federativo, inclusive a vinculação orçamentária, deveria levar em conta esse quadro de diversidades!

No que diz respeito às RMs, a heterogeneidade também é a tônica. Sem que seja necessário rever o que dispõe o Artigo 25 da Constituição Federal de 1988, a União deve propor uma tipologia de RMs que deixe claro que o apoio federal ao desenvolvimento metropolitano limita-se aos espaços efetivamente metropolitanos ou àqueles que cumprem uma função regional relevante.

A rigor, isso está dito no Estatuto da Metrópole, mas não de forma suficientemente clara, de modo que uma proliferação de RMs, associada à expectativa de se ter acesso aos recursos federais para lidar com o *deficit* de infraestrutura urbana desses espaços, pode ainda estar ocorrendo ou vir a ocorrer.

Nesse mesmo sentido, o enquadramento, em tal tipologia, das RMs criadas após a Constituição Federal de 1988, também se faz necessária, para se deixar claro que o cumprimento dos quesitos necessários para se atingir a *gestão plena* não é suficiente para que a RM A ou B seja considerada como foco prioritário de investimentos federais.

Tais entendimentos e interpretações da norma são importantes para que se possa focar naquilo que é mais relevante para os espaços metropolitanos do país: reconhecer sua importância nos espaços social e econômico brasileiros, seja na perspectiva regional e do ordenamento territorial, seja na perspectiva social e urbana, e buscar soluções que superem, no espaço metropolitano e na gestão do seu desenvolvimento, o labirinto do federalismo brasileiro (Rezende, 2013).

Superados esses aspectos tipológicos e as confusões suscitadas por um quadro que carece de entendimentos acordados, a questão central na gestão metropolitana está na construção de uma institucionalidade que permita superar os desafios de disponibilização de serviços e redes de serviços na (inexistente, no quadro jurídico atual) cidade metropolitana, para além da fragmentação político-administrativa desse território, de forma integrada, coordenada, estratégica e cooperativa.

A experiência recente internacional aponta diferentes soluções para esse problema, que não é exclusivamente brasileiro, mas que aqui ganha contornos singulares por conta do federalismo existente.

Considerando que as soluções (economicamente recomendáveis) da fusão municipal ou do reconhecimento da cidade metropolitana, não constituem soluções com respaldo político, há que se superar os conflitos interfederativos atualmente existentes, por meio de uma construção institucional inovadora que facilite a atração de investimentos em infraestrutura e de negócios para os centros dinâmicos do país, com segurança jurídica e evitando-se a judicialização da gestão metropolitana.

Essa solução, também esboçada, mas não aprofundada no Estatuto da Metrópole, pode valer-se da incorporação, nesse processo de implementação do estatuto e de construção de significados, da adoção de conceitos e entendimentos que o STF expressou no acórdão relativo à Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.842. No acórdão, mas também nos votos dos ministros do STF, ainda que o objeto diga respeito, exclusivamente, ao caso da RM do Rio de Janeiro e à Fpic do saneamento básico, há um claro entendimento da necessidade de se construir uma institucionalidade que favoreça a cooperação interfederativa para a gestão metropolitana, sem a prevalência de nenhum ente sobre os demais.

Há, portanto, um caminho a ser percorrido. Percorrer este caminho é fundamental para a implementação, no país, da Nova Agenda Urbana. Se as RMs brasileiras possuem a centralidade defendida neste capítulo, é nesses espaços que se efetiva o direito à cidade – ainda que a cidade metropolitana, a rigor, não exista. E é nesse sentido que é possível se pensar em um desenvolvimento metropolitano que favoreça a inclusão social, os arranjos produtivos eficientes e a incorporação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), em especial aquele que trata das *cidades e comunidades sustentáveis*.

Ter direito à cidade implica garantir direitos materiais e difusos que se objetivam por meio de políticas públicas que, no espaço metropolitano, exigem a concertação e a ação cooperativa e coordenada de diferentes agentes públicos, de diferentes esferas de governo. Para isso ser possível, os impasses e as incertezas devem ser superados.

A superação desses impasses passa, necessariamente, pelo campo político-institucional. Vale dizer, portanto, que os agentes políticos devem estar sensibilizados para tal, o que, em boa medida, depende da mobilização de atores sociais, do ingresso e fortalecimento dessa agenda na esfera pública.

No Brasil, as manifestações de junho/2013 podem ser entendidas como expressão do descontentamento com aspectos da vida cotidiana ligados à má qualidade ou ao *deficit* de infraestrutura urbana, notadamente de mobilidade urbana. No entanto, o entendimento de que isso tem a ver, em boa medida, com a gestão metropolitana (em especial, nos espaços metropolitanos) não foi feito. Ao menos, não foi devidamente explicitado.

Faz-se necessário conectar os elementos desse grande quebra-cabeça humano: o espaço urbano-metropolitano é uma totalidade que resulta de interações, de modos de vida e que se estrutura pelas redes que lhe conformam e pela apropriação que as pessoas fazem destas redes. Cada rede, equipamento e recursos disponibilizados no espaço contribui para sua construção e gera rearranjos e reapropriações, ressignificações: o texto e os contextos.

A periferização alimentada pela política habitacional ou pelo planejamento urbano fragmentado produz rebatimentos territoriais, pressões sobre os sistemas de infraestrutura e serviços sociais e urbanos, demanda novos investimentos, novos suportes.

A ausência de uma visão integrada e de uma ação minimamente coordenada entre os atores sociais e os agentes econômicos e políticos produz mais *deficit* e tensões no espaço urbano e reduz a qualidade do ambiente urbano, comprometendo a cidade como valor de uso, ainda que possa favorecer a valorização de algumas de suas porções e o retorno de investimentos no setor da produção do espaço (valor de troca e mais-valia).

No longo prazo, isso produz cidades menos sustentáveis, em que as qualidades do urbano, como espaço de troca e socialização, ficam comprometidas, ao passo que ganha força a urbanização excludente e alimentadora da segmentação socioespacial.

A questão metropolitana encontra-se no centro da Nova Agenda Urbana. No Brasil, mas também em outros lugares do mundo, como atesta Harvey (2016) em sua mais recente publicação, o urbano e o tema das grandes aglomerações, das metrópoles, encontra-se no centro dos debates e da agenda pública. Os desafios estão dados; resta saber se serão enfrentados, para se ter a oportunidade de superá-los.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, T. B. Dinâmica regional brasileira nos anos noventa: rumo à desintegração competitiva. *In*: CASTRO, I. E. *et al.* (Orgs.). **Redescobrindo o Brasil**: 500 anos depois. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

BALBIM, R. N.; BECKER, M. F.; COSTA, M. A. Desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 120, p. 149-178, jan. 2011.

BONDUKI, N. Do projeto moradia, ao programa Minha Casa Minha Vida. **Teoria e Debate**, São Paulo, n. 82, p. 8-14, maio-jun. 2009.

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, 2015. Disponível em: <http://goo.gl/g0g6GL>.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; ARAÚJO, F. S. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14., 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Anpur, 2011.

CARNEIRO, P. R. F.; BRITTO, A. L. P. Gestão metropolitana e gerenciamento integrado dos recursos hídricos. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 11, n. 22, p. 593-614, jul.-dez. 2009.

COSTA, M. A. A questão metropolitana no Brasil: de uma pergunta "inocente" a um par de hipóteses e provocações. *In*: GODINHO, F. J.; WERNER, C. M. L.; RIBEIRO, P. T. (Orgs.). **Políticas públicas**: interações e urbanidades. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

DAVANZO, A. M. Q.; PIRES, M. C. S.; NEGREIROS, R. Metropolização e rede urbana. *In*: PEREIRA, R. H. M.; FURTADO, B. A. (Orgs.). **Dinâmica urbano-regional**: rede urbana e suas interfaces. Brasília: Ipea, 2011.

FIRKOWSKI, O. L. C. F. Estudo das metrópoles e regiões metropolitanas no Brasil: conciliação ou divórcio. *In*: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. B. (Orgs.). **Território metropolitano, políticas municipais**: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: Ipea, 2013.

FRANZONI, J. A. **Dos arranjos metropolitanos**: as inovações legislativas, os desafios institucionais e de gestão, e a experiência da RMBH. Curitiba: Terra de Direitos, 2015.

FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. B. (Orgs.). **Território metropolitano, políticas municipais**: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: Ipea, 2013.

GARSON, S. **Regiões metropolitanas**: por que não cooperam? Rio de Janeiro; Belo Horizonte: Letra Capital; PUC-Minas, 2009.

HARVEY, D. **The ways of the world**. New York: Oxford University Press, 2016.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de influência das cidades 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Org.). **Infraestrutura social e urbana no Brasil**: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010. v. 2, p. 641-682.

_____. **Atlas da Vulnerabilidade Social**. Brasília: Ipea, 2015.

KLINK, J. Por que as regiões metropolitanas continuam tão ingovernáveis? Problematizando a reestruturação e o reescalonamento do Estado social-desenvolvimentista em espaços metropolitanos. *In*: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. B. (Orgs.).

Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: Ipea, 2013.

LEFÈVRE, C. Governar as metrópoles: questões, desafios e limitações para a constituição de novos territórios políticos. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 11, n. 22, p. 299-317, jul. 2009.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Territorial review**. Paris: OECD, 2013.

REZENDE, F. (Org.). **O federalismo brasileiro em seu labirinto**: crise e necessidade de reformas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JÚNIOR, O. A.; RODRIGUES, J. M. Estatuto da Metrópole: avanços, limites e desafios. **Observatório das Metrópoles**, 22 abr. 2015. Disponível em: <http://goo.gl/aQ2N1x>.

ROLNIK, R.; SOMEKH, N. Governar as metrópoles: dilemas da recentralização. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 4, n. 14, p. 83-90, 2000.

SANTOS, C. S. Do lugar do negócio à cidade como negócio. *In*: CARLOS, A. F. A.; VOLOCHKO, D.; ALVAREZ, I. P. (Orgs.). **A cidade como negócio**. São Paulo: Contexto, 2015.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**: técnica e tempo/razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.

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

SINGER, A. **Os sentidos do lulismo**: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 122.

VAINER, C. B. Planejamento territorial e projeto nacional: os desafios da fragmentação. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Recife, v. 1, p. 9-23, maio 2007.

PARTE IV:

ECONOMIA URBANA E FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO

CAPÍTULO 8

A ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA DO IPTU E SEU IMPACTO NA EFETIVAÇÃO DO ESTATUTO DA CIDADE

Pedro Humberto Bruno de Carvalho Junior[1]

1 INTRODUÇÃO

O processo de valorização imobiliária tipicamente enfrentado pelos países em desenvolvimento, seja decorrente dos investimentos em infraestrutura urbana, seja decorrente do cenário macroeconômico, como o aumento do crédito imobiliário e do próprio crescimento econômico, tem ajudado a aumentar a iniquidade, a especulação imobiliária e a informalidade urbana. Neste processo, proprietários originais dos imóveis passam a ter o valor de seu patrimônio multiplicado, por meio do esforço de toda a sociedade. Neste sentido, a instituição de instrumentos que possam capturar parte desta valorização imobiliária, as "mais-valias fundiárias", além de ter papel distributivo, poderia gerar receitas para que os governos locais continuem a empreender tais investimentos.

O instrumento da *outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso*, que basicamente permite a construção de limites acima do previamente estabelecido pela legislação local ou alterações do uso do imóvel, mediante contrapartida financeira a ser dada ao município, foi introduzido pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257, de 2001).[2] Esperava-se que o instrumento fosse intensamente utilizado para alavancar o financiamento do processo de urbanização brasileira de maneira similar ao *land appreciation tax*, na República Popular da China. Porém, as experiências foram muito aquém das expectativas, limitando-se a algumas mais exitosas no município de São Paulo, com a venda dos certificados de potencial adicional de construção (Cepacs), e no Distrito Federal, por meio das outorgas de alteração de uso. Além disso, o investimento feito pelo poder municipal em projetos de infraestrutura urbana nas áreas beneficiadas pelas outorgas tem, em geral, superado a arrecadação delas, verificando-se certo viés regressivo na política quando esta é realizada em áreas em que vivem camadas de mais alta renda.

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. *E-mail*: <pedro.carvalho@ipea.gov.br>.

2. Disponível em: <http://goo.gl/6Wuz4c>.

O Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) tem representado, em média, apenas 0,45% do produto interno bruto (PIB) brasileiro por muitos anos, indicador muito abaixo da média de vários países desenvolvidos ou em desenvolvimento, e sua arrecadação tem concentrado-se nos maiores municípios com melhor infraestrutura em administração tributária. Em 2014, somente o município de São Paulo contou com 25% da arrecadação nacional do IPTU. Com relação aos dois principais instrumentos urbanísticos instituídos pelo Estatuto da Cidade que propiciam arrecadação de receitas: a outorga onerosa e as operações urbanas consorciadas, apesar de exemplos de legislações regulamentadoras bem elaboradas, como em São Paulo, em Brasília, em Curitiba, em Natal e em Palmas e de algumas experiências bem-sucedidas, não têm gerado fluxos financeiros contínuos de forma que possam contribuir, de forma sustentada e de longo prazo, para o financiamento do desenvolvimento urbano. Mesmo tendo 45% de sua arrecadação vinculada à saúde e à educação, o IPTU, entretanto, por tributar anualmente o estoque imobiliário existente no município, tem uma base de cálculo muito mais abrangente e um poder maior de efetuar políticas, como a aplicação de diferentes alíquotas para diferentes setores e de financiar o desenvolvimento urbano.

Nesse sentido, este capítulo vai apontar as deficiências das estruturas fazendárias municipais em relação ao IPTU e às limitações administrativas para implantação e efetivação da outorga onerosa e demais instrumentos urbanos do Estatuto da Cidade, já que ambos, por lidar com a propriedade imobiliária, exigem cadastros elaborados, identificação dos contribuintes, avaliações imobiliárias realistas, mecanismos de arrecadação e controle da inadimplência e capital humano qualificado. A metodologia usada para avaliar a administração dos tributos imobiliários municipais foi o envio de questionários para as Secretarias de Fazenda de dez cidades selecionadas: São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador, Brasília (Distrito Federal), Fortaleza, Belo Horizonte, Goiânia, Guarulhos, Aracaju e Olinda. Os temas da administração tributária abordados pelo questionário são três: os cadastros imobiliários municipais, as avaliações imobiliárias e as políticas de combate à inadimplência. Após a avaliação da administração tributária desses municípios, faz-se uma reflexão sobre o papel desta para efetivar os instrumentos de política urbana e Estatuto da Cidade.

Com isso, a contribuição aqui apresentada pretende analisar se as outorgas onerosas e os demais instrumentos urbanísticos instituídos pelo Estatuto da Cidade são uma ferramenta ideal para alavancar receitas estáveis para os municípios brasileiros no médio e longo prazos, se comparado ao IPTU, que se encontra em nível muito abaixo do potencial. Este capítulo também pretende apontar possíveis sinergias e economias de escala e escopo na administração tributária do IPTU e na dos instrumentos urbanísticos.

Este capítulo está divido em quatro seções, incluindo esta introdução. Na seção 2 são abordadas algumas experiências internacionais acerca dos instrumentos arrecadatórios baseados em políticas urbano-fundiárias, bem como os instrumentos instituídos pelo Estatuto da Cidade, notadamente as outorgas onerosas e operações urbanas consorciadas. A seção 3 faz uma análise das cidades selecionadas, relatando brevemente seus indicadores de IPTU, os cadastros imobiliários municipais, as avaliações imobiliárias municipais e o papel das políticas de controle da inadimplência do IPTU para efetivar quaisquer instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade. Finalmente, a seção 4 faz uma reflexão da interdependência do IPTU e do Estatuto da Cidade, com algumas propostas de recomendações específicas para aprofundar o debate de uma Nova Agenda Urbana para o Brasil.

2 ALGUMAS EXPERIÊNCIAS DE USO DE INSTRUMENTOS DE NATUREZA FISCAL, REGULADORA E URBANÍSTICA PARA O FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO URBANO

Um país pioneiro no uso de instrumentos de captura de "mais-valias fundiárias" foi a Colômbia, por meio da *contribuición de plús valías*, instituída em 1997. O imposto municipal tributa em 30% ou 50% os ganhos imobiliários quando ele é realizado, apenas no momento da venda da propriedade, não tendo natureza recorrente (anual). De acordo com Walter (2012), em 2009, o tributo representou apenas 0,35% das receitas próprias da prefeitura de Bogotá e, com um nível de arrecadação tão baixo, pode-se supor que o instrumento não alcançou eficientemente os seus objetivos principais.

Em 1987, a República Popular da China instituiu o imposto de incremento do valor do solo (*land appreciation tax*), que tributa progressivamente entre 30% e 60% o ganho resultante da transmissão do direito ou alteração de uso da terra estatal. Segundo o Asian Development Bank (ADB, 2014), em 2013 o imposto representou 6,1% das receitas dos governos locais na China devido, principalmente, ao aquecido mercado imobiliário chinês e à acelerada urbanização. Como na China a terra é estatal e, consequentemente, não pode ser tributada, essa foi a alternativa encontrada para tributar, de alguma maneira, o mercado imobiliário.

As contribuições de melhorias e instrumentos de captura de "mais-valias" fundiárias também têm tido relativo sucesso na Índia, em virtude de sua orientação arrecadatória ou para financiar projetos de infraestrutura urbana, em instrumento semelhante às *operações urbanas consorciadas* no Brasil. Em 2006, conseguiu-se financiar 75% dos custos de construção, modernização ou ampliação de sete aeroportos internacionais, por meio de parcerias público-privadas em que houve negociações de terras públicas. Como exemplo, a construção do novo Aeroporto Internacional de Bangalore envolveu a contribuição de 1.720 hectares de terras pelo

estado indiano de Karnataka, que recebeu como contrapartida 26% de participação no consórcio operador do aeroporto, em que 90% da terra concedida foi utilizada para o aeroporto e a restante para exploração comercial de lojas, hotéis, entre outros. O estado de Karnataka ainda permaneceu dono de terrenos adjacentes, que se valorizaram após o investimento, e está promovendo leilões regulares destas terras (Peterson, 2009).

O quadro 1, extraído do trabalho de Carvalho Junior e Lima Neto (2010, p. 884-885), resume os sete principais instrumentos urbanísticos instituídos pelo Estatuto da Cidade: parcelamento, edificação e utilização compulsórios; IPTU progressivo no tempo; direito de preempção; direito de superfície; outorga onerosa do direito de construir; transferência do direito de construir; e operação urbana consorciada. Tais instrumentos foram desenhados para teoricamente promover mecanismos de financiamento do desenvolvimento urbano e de recuperação da valorização decorrente de atos estatais.

QUADRO 1
Instrumentos legais destinados à indução do uso e à ocupação do solo no Brasil

Instrumento	Descrição
Parcelamento, edificação e utilização compulsórios	Esse instrumento visa induzir a ocupação de áreas urbanas subutilizadas, mas com infraestrutura instalada. O critério de subutilização deve estar contido no plano diretor, sendo o primeiro ato para a aplicação do IPTU progressivo no tempo e desapropriação.
IPTU progressivo no tempo	O IPTU progressivo no tempo é aplicado quando o parcelamento, a edificação e a utilização compulsórios não são realizados. As alíquotas do IPTU são majoradas por cinco anos até o limite de 15%. Permanecendo a subutilização, o município poderá desapropriar o imóvel com pagamentos em títulos da dívida pública.
Direito de preempção	O direito de preempção consiste no direito de preferência do município para aquisição de um imóvel cuja finalidade seja para regularização fundiária, programas habitacionais, reserva fundiária, ordenamento da expansão urbana, implantação de equipamentos públicos, de espaços de lazer, unidades de conservação ou para proteção de áreas de interesse ambiental, histórico, cultural ou paisagístico.
Direito de superfície	Consiste no direito contratual de utilizar a superfície de um terreno que pode ser arrendado pelo proprietário a terceiros. O seu princípio é a distinção entre a propriedade do solo e o seu uso, não havendo correspondência entre a figura do superficiário com a do proprietário.
Outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso	A outorga onerosa do direito de construir parte do princípio do solo criado e consiste na possibilidade de construção acima do coeficiente de aproveitamento básico. O plano diretor define as áreas de incidência e os coeficientes pelo qual se pode construir, mediante contrapartida financeira ao município. Analogamente, é possível a aplicação deste instrumento à alteração de uso do solo.
Transferência do direito de construir	O potencial de construção de um lote é transferível e alienável a um outro lote passível de recebimento de potencial construtivo. Sua aplicação restringe-se aos imóveis necessários para implantação de equipamentos urbanos, de preservação e destinados a programas de regularização fundiária, urbanização e habitação social. O Estatuto da Cidade ainda prevê o benefício da transferência do direito de construir aos proprietários que doem o seu imóvel ao poder público.
Operação urbana consorciada	A operação urbana consorciada representa um conjunto de intervenções coordenadas pelo município, com o objetivo de alcançar transformações urbanísticas, melhorias sociais e valorização ambiental. Para viabilizar esses investimentos, é permitida a modificação de índices urbanísticos e das normas edilícias, tendo como contrapartida a infraestrutura instalada. O arranjo financeiro ocorre com o adiantamento de receita a partir da emissão de certificados de potencial adicional de construção (Cepacs), alienáveis em leilão pelo município a partir de um estoque construtivo definido na operação.

Fonte: Carvalho Junior e Lima Neto (2010).

Segundo Carvalho Junior e Lima Neto (2010), a outorga onerosa seria a possibilidade de construção acima do coeficiente de aproveitamento básico previamente

estabelecido, mediante uma contrapartida financeira do investidor ao município. O instrumento costuma ser aplicado de duas maneiras. Em maiores cidades há a possibilidade de leilão de Cepacs, e em cidades menores, com mercado imobiliário (em tese) menos desenvolvido e menor concorrência, o mecanismo dar-se-ia por meio de uma alíquota aplicada (comumente entre 4% e 20%) ao valor venal dos terrenos contidos nas plantas genéricas de valores (PGVs) – como em Brasília e em Curitiba – ou até mesmo sobre o custo unitário básico (CUB) da construção civil (em Natal).

Ainda de acordo com os autores, seguindo o princípio de solo criado,[3] o município de São Paulo aplicou as operações interligadas para remoção de favelas e criação de unidades habitacionais de interesse social, a partir da parceria com os proprietários dos terrenos em que as favelas estavam inseridas. Os proprietários tiveram os índices urbanísticos modificados e perdão das dívidas do IPTU em troca de construções de unidades imobiliárias de habitação de interesse social. Entre 1988 e 1998, foram promovidas 328 operações interligadas, rendendo, em média, US$ 11,14 milhões por ano, valor ainda muito baixo para que o município pudesse investir em infraestrutura urbana de interesse social contando com apenas esses recursos (Cymbalista e Santoro, 2006).

A partir de 2001, em caso mais exitoso no município de São Paulo, um projeto de revitalização chamado *Operação Consorciada Água Espraiada* realizou cinco leilões de Cepacs, todos vendidos a preço mínimos. Inicialmente, 1,16 milhão de Cepacs com valores entre R$ 300 e R$ 460 por metro quadrado foram arrematados entre julho de 2004 e janeiro de 2008. Posteriormente, com o andamento das intervenções e expectativa de valorização, entre setembro de 2008 e julho de 2012 foram ofertados 2,92 milhões de Cepacs cujo preço chegou a R$ 1.282 por metro quadrado no último leilão, mas evidentemente os valores de mercado do solo urbano daquela área já ultrapassaram valores de R$ 7.000 por metro quadrado. Entre 2004 e 2012 foram arrecadados R$ 2,93 bilhões nominais com os Cepacs da *Operação Água Espraiada*, ou uma média anual, entre 2004 e 2012, de R$ 366 milhões, que foram completamente aplicados no próprio projeto.

Em 2011, o município do Rio de Janeiro, por meio da operação *Porto Maravilha*, emitiu 6,4 milhões de Cepacs arrematados por R$ 545 o metro quadrado, em que se arrecadaram R$ 3,5 bilhões para serem usados em um contrato de parceria público-privada (PPP) que estabeleceu R$ 8 bilhões em investimentos totais para a área a serem realizados em quinze anos. Do total, R$ 3,5 bilhões foram aportados pela venda dos próprios Cepacs, R$ 400 milhões com recursos próprios da prefeitura e R$ 4 bilhões pelo Fundo de Investimento Imobiliário Porto Maravilha,

3. A Carta de Embu de 1976 define "solo criado" como toda edificação construída acima do coeficiente de aproveitamento, distinguindo o direito de propriedade do direito de construir e dependente de regulação municipal.

administrado pela Caixa Econômica Federal (CEF). Em 2012, a CEF leiloou em mercado secundário 100 mil Cepacs, em que só foram arrematados 26% dessa oferta ao preço mínimo de R$ 1.125.

Com relação ao instrumento da outorga onerosa, ele é diferente das operações consorciadas, já que a arrecadação dos adicionais construtivos não está vinculada a projetos de infraestrutura da própria área que teve seus coeficientes urbanísticos alterados. Carvalho Junior e Lima Neto (2010) fizeram uma análise das políticas e arrecadações das outorgas onerosas em São Paulo, no Distrito Federal e em Natal. Este texto ainda acrescenta uma análise do município de Palmas, em que as outorgas foram recentemente instituídas.

Em São Paulo, as outorgas onerosas foram instituídas pelo plano diretor estratégico de 2002 (Lei Municipal nº 13.430, de 2002),[4] e regulamentadas pelo Decreto nº 43.232, de 2003.[5] Os autores destacam que entre 2005 e 2009 o instrumento arrecadou, em média, R$ 84 milhões anuais nominais, valores muito abaixo da arrecadação nominal média do IPTU no período, de R$ 2,8 bilhões anuais nominais (ou 3% do IPTU).

No Distrito Federal, as outorgas foram instituídas pela Lei Complementar nº 803, de 2009.[6] Os autores afirmam que elas arrecadaram o montante equivalente a cerca 5% do IPTU em 2008 e 2009. Porém, cabe ressaltar que a arrecadação do IPTU no Distrito Federal é deficiente, com baixas alíquotas, avaliações defasadas e significativa inadimplência. No período, o IPTU com arrecadação anual de cerca de R$ 350 milhões representou, em média, 3% das receitas correntes do Distrito Federal, enquanto as outorgas representaram apenas 0,15% (cerca de R$ 7 milhões).

Em Natal, as outorgas tiveram seu uso intensificado com plano diretor de 2007 (Lei Complementar nº82, de 2007).[7] Os autores afirmam que entre 2007 e 2009, elas arrecadaram, em média, R$ 3,1 milhões nominais, aproximadamente 10% da arrecadação do IPTU no período. Esse indicador pode aparentemente indicar que as outorgas seriam um grande instrumento para alavancar as receitas em Natal. No entanto, o IPTU de Natal possui sérios problemas administrativos, sendo sua arrecadação média apenas 3% do total das receitas correntes do município naquele período.

Em Palmas, a outorga onerosa foi instituída pela Lei Complementar nº 264, de 2012,[8] que conta com três tipos de outorgas: *i)* outorga onerosa do direito de construir, cuja contrapartida é igual aos acréscimos do valor da área edificável (VAE).

4. Disponível em: <http://goo.gl/cMWRB7>.
5. Disponível em: <http://goo.gl/PE8QtK>.
6. Disponível em: <http://goo.gl/fmNXlx>.
7. Disponível em: <https://goo.gl/z2Ljy4>.
8. Disponível em: <http://goo.gl/koYN7O>.

O VAE é igual ao valor do lote contido na PGV dividido pelo aproveitamento máximo da construção (coeficientes que variam entre 1 e 4); *ii)* outorga onerosa de alteração de uso, igual a diferença entre valor estimado com o uso pretendido e valor venal do lote; *iii)* outorga onerosa de regularização da edificação, cuja contrapartida é igual ao valor do VAE.[9] Em 2015, a lei passou a permitir que o construtor possa pagar até 90% do valor da outorga sob forma de bens e serviços de interesse do município. A arrecadação das outorgas em Palmas foi de R$ 847.714, em 2013; R$ 697.522, em 2014; e R$ 670.297, em 2015, equivalente a menos de 0,1% da receita corrente líquida no período. Cabe ressaltar que em 2015 o município esperava arrecadar R$ 10,7 milhões com as outorgas, mas tal fato não foi realizado.

3 A ADMINISTRAÇÃO DO IPTU EM CIDADES SELECIONADAS

Este trabalho selecionou dez cidades brasileiras de portes médio a grande, baseado em suas importâncias, distribuições geográficas e nas taxas de resposta e graus de detalhamento de questionários que foram enviados às administrações tributárias municipais. O envio dos questionários deu-se por correio eletrônico, contatos telefônicos e plataformas de acesso à informação disponíveis nos *sites* das prefeituras. Após o envio, a taxa de resposta completa ou pelo menos satisfatória para efetivar a pesquisa foi de cerca de 20%.

Foi analisada a administração do IPTU e consequente sinergia com a administração dos demais instrumentos do Estatuto da Cidade em São Paulo, no Rio de Janeiro, em Salvador, em Brasília (Distrito Federal), em Fortaleza, em Belo Horizonte, em Goiânia, em Guarulhos, em Aracaju e em Olinda. Com exceção das duas últimas, as demais cidades encontram-se entres as principais cidades brasileiras.

3.1 Indicadores de arrecadação do IPTU

Esta subseção fornece um panorama geral dos indicadores do IPTU nas cidades selecionadas para mostrar o desempenho do imposto e a sua disparidade entre os municípios selecionados. A tabela 1 mostra os dados da população e IPTU em 2014 e PIB em 2013 e as respectivas participações destes indicadores no no total nacional.

Pela tabela 1, as cidades selecionadas correspondiam a 16% da população brasileira em 2014, 25% do PIB em 2013 e significativos 45% da arrecadação nacional do IPTU em 2014, em que apenas o município de São Paulo arrecadou quase R$ 6 bilhões ou quase um quarto da arrecadação nacional. Isso mostra que a arrecadação do imposto está muito concentrada nas grandes cidades, com maior capacidade administrativa e base tributária, preferencialmente focada em imóveis comerciais e industriais, no qual comumente aplicam-se maiores alíquotas.

9. A última PGV de Palmas foi instituída pela Lei Complementar nº 2.018, de 2013, contando com 981 áreas homogêneas de terrenos, no qual o valor mediano foi R$ 330 por metro quadrado, estando entre R$ 1.250 até R$ 3.650 nas 10% zonas mais valorizadas.

TABELA 1
População em 2014, PIB corrente em 2013, arrecadação do IPTU em 2014 e suas respectivas participações no total nacional

Cidade	População em 2014	Participação população (%)	PIB corrente em 2013 (R$ bilhões)	Participação PIB (%)	IPTU em 2014 (R$ milhões)	Participação IPTU (%)
São Paulo	11.895.893	5,87	570,71	10,73	5.963,75	24,77
Rio de Janeiro	6.453.682	3,18	282,54	5,31	2.002,16	8,31
Salvador	2.902.927	1,43	52,67	0,99	474,71	1,97
Brasília (DF)	2.852.372	1,41	175,36	3,30	550,83	2,29
Fortaleza	2.571.896	1,27	49,75	0,94	308,83	1,28
Belo Horizonte	2.491.109	1,23	81,43	1,53	816,19	3,39
Goiânia	1.412.364	0,70	40,46	0,76	320,15	1,33
Guarulhos	1.312.197	0,65	49,39	0,93	331,51	1,38
Aracaju	623.766	0,31	13,92	0,26	81,00	0,34
Olinda	388.821	0,19	4,82	0,09	15,92	0,07
Cidades selecionadas	*32.905.027*	*16,23*	*1.321,05*	*24,85*	*10.865,05*	*45,12*
Brasil	**202.768.562**	**100,00**	**5.316,45**	**100,00**	**24.080,52**	**100,00**

Fontes: PIB dos municípios (IBGE) e Finbra (STN).
Elaboração do autor.

A tabela 2 mostra os indicadores de IPTU *per capita* e pela receita corrente líquida municipal em 2014, o indicador de IPTU pelo PIB em 2013 e a participação dos imóveis não residenciais no cadastro de imóveis e no lançamento total do IPTU.

Pela tabela 2, tem-se os indicadores de arrecadação *per capita*, por receita corrente líquida e pelo PIB. Vale destacar que estes foram bem heterogêneos nas cidades selecionadas. São Paulo foi de longe a cidade com melhor indicador *per capita* (cerca de R$ 500), seguido de Rio de Janeiro e Belo Horizonte (cerca de R$ 320). Entretanto, em Olinda foi de apenas R$ 41 *per capita*. O indicador nacional *per capita* de IPTU foi de R$ 140 em 2014.

São Paulo também teve a maior participação do IPTU na receita corrente líquida (cerca de 15%), seguido de Belo Horizonte, do Rio de Janeiro, de Goiânia, de Guarulhos e de Salvador (cerca de 10%). Entretanto, o indicador foi de apenas 3% em Olinda e em Brasília (apesar de Brasília ter competência cumulativa para cobrar impostos estaduais e municipais). Entre as cidades selecionadas, a média do IPTU representou cerca de 10% das receitas correntes municipais, mas no Brasil este indicador foi de apenas 5,4%.

A participação do IPTU no PIB municipal atingiu valores de quase 1% em São Paulo e em Belo Horizonte, sendo bem mais baixo nas outras cidades selecionadas, como, por exemplo, apenas 0,3% do PIB em Brasília e em Olinda. Na amostra,

esse indicador foi de 0,74%, e no Brasil, apenas 0,42%. Porém, de acordo com o Fundo Monetário Internacional (IMF, 2015), o indicador brasileiro encontra-se abaixo da arrecadação sobre o PIB dos Impostos Recorrentes sobre a Propriedade Imobiliária (do inglês *recurrent taxes on immovable properties*) de alguns outros países em desenvolvimento, como a Colômbia (0,70% em 2013), a África do Sul (1,28% em 2013), a China (0,55% em 2012) e a Rússia (1,17% em 2013).

TABELA 2
Indicadores de arrecadação do IPTU *per capita* e por receita corrente líquida em 2014, arrecadação pelo PIB em 2013 e participação dos imóveis não residenciais no cadastro e no lançamento do IPTU: cidades selecionadas

Cidade	Arrecadação do IPTU			Imóveis não residenciais	
	Per capita 2014 (R$)	Pela receita corrente 2014 (%)	Pelo PIB 2013 (%)	Cadastro (%)	Lançamento (%)
São Paulo[1]	501	14,65	0,95	13	51
Rio de Janeiro[1]	310	10,14	0,65	12	54
Salvador[2]	164	9,32	0,54	12	36
Brasília (DF)[1]	193	2,80	0,30	13	30
Fortaleza[1]	120	6,13	0,43	19	43
Belo Horizonte[2]	328	10,26	0,93	18	32
Goiânia[2]	227	9,60	0,71	11	31
Guarulhos[1]	253	9,48	0,69	10	49
Aracaju[3]	130	5,44	0,48	12	33
Olinda[3]	41	2,98	0,27	9	17
Cidades selecionadas	*330*	*10,15*	*0,74*	*n.d.*	*n.d.*
Brasil	**140**	**5,36**	**0,42**	**n.d.**	**n.d.**

Fontes: Secretarias Fazendárias Municipais, PIB dos municípios (IBGE) e Finbra (STN).
Elaboração do autor.
Notas: [1] Dado cadastral e de lançamento de janeiro de 2011.
[2] Dado cadastral e de lançamento de janeiro de 2012.
[3] Dado cadastral e de lançamento de janeiro de 2013.
Obs.: n.d. = dado não disponível.

Para avaliar a importância dos imóveis não residenciais (comerciais, industriais, entre outros), a quarta e a quinta colunas da tabela 2 mostram sua participação no cadastro municipal e no lançamento do IPTU. Segundo dados das secretarias fazendárias das cidades selecionadas, apesar de representarem, em média, entre 10% e 15% das unidades cadastradas, muitas vezes eles correspondem a mais de 50% do lançamento do IPTU. Com isso, verifica-se uma tendência na dependência dos imóveis não residenciais e o IPTU acaba perdendo sua natureza de "imposto direto", como seria esperado. A justificativa para esse fato dá-se tanto pelas maiores alíquotas aplicadas ao IPTU não residencial quanto pela menor amplitude das isenções prevista nas legislações municipais.

Os dados de arrecadação do IPTU no Brasil mostraram que eles estão abaixo do seu potencial (se comparados com alguns outros países em desenvolvimento), concentrados geograficamente nas maiores cidades que possuem maior número de imóveis comerciais, verificando-se uma clara tendência de tributação de imóveis não domésticos. Os motivos desses indicadores serão abordados nas subseções seguintes, que analisam mais detalhadamente a administração do IPTU.

3.2 Os cadastros imobiliários municipais

Os cadastros imobiliários municipais têm papel fundamental para efetivar as políticas urbanas, habitacionais e tributárias, assim como os instrumentos instituídos pelo Estatuto da Cidade. Se os cadastros não estiverem atualizados, estas políticas provavelmente falharão em seus objetivos. O cadastro imobiliário municipal deve ser uma ferramenta computacional, preferencialmente com mapas digitais georreferenciados, com natureza multifinalitária, a ser usado por todos os agentes das administrações municipal, estadual e federal e até pelo setor privado. O acesso aos dados físicos deveria ser público, preservando-se sob sigilo apenas os dados dos proprietários.

Não obstante, esse tipo de ferramenta costuma ser cara e morosa para ser implantada para toda uma área geográfica do município e muitas vezes ela não é viável em municípios menores. No entanto, estes podem promover menos custosamente recadastramento *in loco* das propriedades, dos proprietários com titulação ou mesmo dos ocupantes. Além de alterações da área construída e do Cadastro de Pessoa Física (CPF) do proprietário ou ocupante, somente o recadastramento *in loco* é capaz de inspecionar eventuais alterações de uso residencial para não residencial.

É importante ressaltar que para melhorar os indicadores de administração tributária, é também muito importante ter o cadastro dos *contribuintes* constantemente atualizados e conectados com as propriedades no cadastro de imóveis. Tal tarefa só pode ser realizada com recadastramento *in loco*, em que, inclusive, os assentamentos informais podem ter seus ocupantes cadastrados como contribuintes do IPTU, algo que é permitido pelo Código Tributário Nacional e que muitas vezes torna-se o único documento de reconhecimento daquela propriedade. Muitas áreas são cadastradas como grandes glebas urbanas vazias, com contribuinte desconhecido ou desatualizado, mas que na realidade foi irregularmente parcelada e edificada. Desconhecendo-se o proprietário e o ocupante, o município não consegue cobrar o IPTU e muito menos aplicar os instrumentos instituídos pelo Estatuto da Cidade. O município de Belo Horizonte exitosamente tem recadastrado *in loco* assentamentos informais, emitindo certificados de posse e efetuando sua inscrição imobiliária.

A atualização do *cadastro das propriedades* permite aumentar a arrecadação por meio dos acréscimos de área construída e alterações de uso, por exemplo. Entretanto, a atualização do *cadastro de contribuintes* permite diminuir a inadimplência, facilitar a cobrança da dívida ativa e executar as demais políticas habitacionais.

A tabela 3 apresenta o número de domicílios recenseados pelo Censo Demográfico de 2010, o número de unidades residenciais cadastradas pelo município e o indicador de cobertura cadastral (a razão entre o número de unidades cadastradas e recenseadas) nas dez cidades brasileiras selecionadas.

TABELA 3
Número de residências cadastradas em janeiro de 2011 e recenseadas em 2010 e indicador de cobertura cadastral: cidades selecionadas

Cidade	Residências		Cobertura cadastral (%)
	Cadastro	Censo	
São Paulo	2.562.498	3.898.745	63
Rio de Janeiro	1.422.000	2.406.815	59
Salvador[1]	530.692	961.206	55
Brasília (DF)	627.561	827.233	76
Fortaleza	441.900	779.286	57
Belo Horizonte[1]	528.870	846.488	62
Goiânia[1]	386.569	480.859	80
Guarulhos	270.251	398.887	68
Aracaju[2]	154.592	197.045	78
Olinda[2]	95.995	122.138	79

Fontes: IBGE (2011) e Secretarias Fazendárias Municipais.
Elaboração do autor.
Notas: [1] Dado cadastral de janeiro de 2012.
[2] Dado cadastral de janeiro de 2013.

A tabela 3 mostra que a abrangência dos cadastros está além do seu potencial em todos os municípios selecionados. Em 2011 e 2012, destacam-se Rio de Janeiro, Salvador e Fortaleza com menos de 60% do universo de residências que foram recenseadas inseridas no cadastro municipal. Independentemente do número de assentamentos informais que possa existir, a tarefa de cadastramento físico e dos possuidores dos assentamentos informais deveria ser executada. Ressalta-se que Salvador e Fortaleza empreenderam parcialmente a tarefa de recadastramento em 2013 e espera-se que esses indicadores tenham melhorado após 2014.

O quadro 2 mostra o ano em que o município selecionado realizou o trabalho de recadastramento (considerando-se o ano-base de 2014), a amplitude deste recadastramento (se total ou parcial) e se a ferramenta Sistema de Informações Geográficas (SIG) de georreferenciamento ou algum outro sistema similar foi utilizado.

QUADRO 2
Ano do último recadastramento e sua amplitude e uso de georreferenciamento pelo SIG (ano-base 2014)

Cidade	Último recadastramento	Amplitude	Uso do SIG
São Paulo	2006	Total	Sim
Rio de Janeiro	2014	Parcial	Sim
Salvador	2013	Parcial	Não
Brasília (DF)	2004	Total	Não[1]
Fortaleza	2013	Parcial	Sim
Belo Horizonte	2014	Parcial	Sim
Goiânia	1993	Total	Sim
Guarulhos	2012	Total	Sim
Aracaju	1995	Total	Sim
Olinda	2013	Parcial	Sim

Fonte: Secretarias Fazendárias Municipais.
Nota: [1] Previsto para ser finalizado em 2017.

O quadro 2 mostra que entre as cidades selecionadas, Rio de Janeiro, Salvador, Fortaleza, Belo Horizonte e Olinda realizaram recadastramento parcial das unidades imobiliárias em período recente. Isso pode ser resultado ou de uma política recorrente de recadastramentos parciais ou de insuficiência de recursos para executar a tarefa em todos os imóveis do município, delimitando-se a determinadas zonas. Entretanto, os municípios de São Paulo, de Goiânia e de Aracaju estão há muito tempo sem realizar recadastramento e provavelmente sua atualização teria impacto significativo na arrecadação. O SIG é utilizado por oito dos dez municípios selecionados, com exceção apenas de Salvador e de Brasília. Realmente, esse dado indica que os muitos municípios já possuem meios eficientes de catalogar as construções e o foco atual deveria concentrar-se na atualização do cadastro dos contribuintes e do uso do imóvel. Esse último dado é importante, pois permite ao município alavancar sua arrecadação de IPTU por meio da aplicação de alíquotas majoradas para imóveis não residenciais ou simplesmente passando-se a tributar com IPTU imóveis urbanos, antes tidos como rurais. Imóveis comerciais e industriais usualmente têm maior capacidade contributiva para o pagamento do IPTU, pois este constitui-se em um item do custo fixo da firma, que pode ser repassado parcialmente ao consumidor. No entanto, o cadastro de muitos municípios brasileiros de menor tamanho apenas possui diferenciação de imóveis prediais e territoriais, o que impede o uso de tal instrumento fiscal.

Realmente, os indicadores mostram que o nível de cobertura dos cadastros fiscais das cidades selecionadas ainda não atinge a quase totalidade dos domicílios, mesmo que não haja nenhum empecilho legal para se cadastrar propriedades informais.

Além disso, muitos municípios passam vários anos sem realizar recadastramento, gerando cadastros com proprietários e edificações desatualizados. Felizmente, boa parte da seleção já conta com mapas digitalizados, o que representa uma boa ferramenta para controlar, fiscalizar e atualizar as construções. Após a visão da base cadastral dos municípios, a subseção seguinte mostrará como os imóveis cadastrados são avaliados.

3.3 As avaliações imobiliárias oficiais

Ter avaliações imobiliárias realistas é importantíssimo para se administrar com eficiência o IPTU e os demais instrumentos de política urbana, pois o valor venal, além de ser obrigatoriamente a base de cálculo do IPTU, é também, em geral, a base de cálculo dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade. Valores venais muito baixos implicam lançamentos baixos, apropriação de mais-valias fundiárias pelos proprietários e sobrecarga das finanças municipais, já que projetos urbanísticos sempre exigem, direta ou indiretamente, contrapartida financeira do município.

Como destacado anteriormente, as outorgas onerosas têm uma alíquota usual entre 4% e 20% aplicada sobre o valor venal do terreno nas plantas de valores. Por exemplo, se um município possui uma lei de outorga com uma alíquota de 4% sobre o valor venal do terreno e se este estiver avaliado em 20% do seu valor de mercado (nível avaliatório muito comum), a alíquota efetiva seria de 0,8%, o que poderia corresponder ao valor mensal de um aluguel (considerando uma rentabilidade mensal do aluguel entre 0,6% e 0,9%). Portanto, o valor das outorgas seria muito baixo, pois representaria uma contrapartida do construtor à municipalidade pelos acréscimos construtivos de apenas um aluguel mensal.

As PGVs contêm todos os elementos para avaliação imobiliária executada pelos municípios e devem ser obrigatoriamente instituídas por lei municipal. Os municípios têm ampla autonomia para estabelecer seus próprios critérios de avaliação imobiliária, mas geralmente adotam a metodologia de *custo de reprodução*, em que o valor venal do terreno de uma zona homogênea da cidade é adicionado ao valor do tipo construtivo, sujeitos ainda a fatores de correção. O valor do terreno destas zonas homogêneas é determinado em metros quadrados nas PGVs, bem como o valor do metro quadrado dos tipos construtivos. Com o passar dos anos, o mercado imobiliário da cidade é alterado e é necessário atualizar estes valores. Porém, como é preciso a aprovação pela Câmara de Vereadores de uma nova lei da PGV, tal ato geralmente é postergado devido aos custos políticos perante o eleitorado local e à pouca importância do IPTU no orçamento de muitas cidades que são mais dependentes de transferências governamentais.

Bahl e Wallace (2008) estimaram que o valor usual do estoque imobiliário de um país representa entre três e quatro vezes o seu PIB. Carvalho Junior (2009) estimou o patrimônio imobiliário residencial das famílias brasileiras como sendo

duas vezes o PIB, excluindo-se dessa análise os imóveis não residenciais e terrenos. Portanto, a delimitação de que o valor de mercado do conjunto de imóveis presentes em um município aproxime-se ao valor de três vezes o seu PIB pode ser bastante razoável. Além disso, posteriores estudos de caso promovido pelo mesmo autor para Rio de Janeiro (Carvalho Junior, 2013) e São Paulo (Carvalho Junior, 2014) acharam um coeficiente de 2,8 do PIB para ambas cidades, considerando-se todas as propriedades residenciais, não residenciais e terrenos.

Para analisar o nível médio da defasagem das plantas de valores, chamado de nível de avaliação (*assessment level*), este estudo levantou, por meio dos questionários enviados, o valor venal total de todas as unidades imobiliárias cadastradas nos municípios selecionados. Espera-se que os imóveis cadastrados sejam aqueles de maior valor de mercado e, portanto, as unidades de fora do cadastro não teriam um impacto significativo se fossem excluídas da análise. Como o valor de mercado de todos os imóveis de uma cidade pode ser estimado em cerca de três vezes o seu PIB, comparando-se com o valor venal de todos os imóveis cadastrados (que foram fornecidos nos questionários), pode-se chegar, então, a um valor aproximado da defasagem avaliatória. Portanto, a tabela 4 nos fornece o valor venal total de todos os imóveis cadastrados pelo município, conforme declarado em questionários enviados às secretarias municipais de fazenda, o valor do PIB corrente e a estimativa do nível das avaliações imobiliárias com relação ao mercado.

TABELA 4
Valor venal total dos imóveis cadastrados e PIB corrente e estimativa do nível das avaliações imobiliárias oficiais em relação ao mercado: cidades selecionadas
(Em R$ bilhões nominais)

Cidade	Valores venais (A)	PIB (B)	Avaliação A / (3B) (%)
São Paulo[1]	499,74	443,51	38
Rio de Janeiro[1]	139,08	190,02	24
Salvador[2]	61,23	38,82	53
Brasília (DF)[1]	113,93	149,91	25
Fortaleza[1]	32,67	37,13	29
Belo Horizonte[2]	105,03	55,00	64
Goiânia[2]	42,92	27,67	52
Guarulhos[1]	31,64	37,15	28
Aracaju[3]	8,76	9,81	30
Olinda[3]	1,49	3,69	13

Fontes: Secretarias Fazendárias Municipais e PIB dos municípios (IBGE).
Elaboração do autor.
Notas: [1] Dado cadastral de janeiro de 2011, PIB corrente de 2010.
[2] Dado cadastral de janeiro de 2012, PIB corrente de 2011.
[3] Dado cadastral de janeiro de 2013, PIB corrente de 2012.

Conforme a tabela 4, as cidades selecionadas apresentam diferentes níveis de avaliações imobiliárias, destacando-se Belo Horizonte, Salvador e Goiânia com nível avaliatório superior a 50%. Entretanto, grandes cidades como Rio de Janeiro, Brasília e Fortaleza tiveram avaliações inferiores a 30%. Fortaleza atualizou sua PGV em 2014 e deve ter aumentado esse indicador a partir de 2015. Olinda destaca-se por possuir estimativa de avaliação correspondente a apenas 13% do valor de mercado e tal fato é corroborado pelos baixos níveis de arrecadação de IPTU desta cidade. Isso mostra que, provavelmente, as avaliações defasadas são um fator fundamental para o baixo desempenho do IPTU em muitos municípios pequenos.

O estudo também levantou quando foi realizada a última atualização da PGV e também qual seria o valor máximo do metro quadrado do terreno e da edificação contido nesta PGV, destacando-se que o valor venal total de um imóvel é o somatório da porção do valor venal do terreno com o da porção do valor venal da edificação. Muitas vezes o município promove uma atualização da PGV, mas que não altera significativamente os valores venais. Por isso, esse indicador pode fornecer uma pista do nível de defasagem e do grau de iniquidade das avaliações. Se os valores máximos dos metros quadrados de terrenos e edificações catalogados em uma PGV estiveram em níveis muito baixos, pode-se assumir que esta PGV está defasada. Porém, o contrário pode não ser verdadeiro. Isso porque se estes valores máximos estiverem em um nível razoável, uma PGV ainda assim pode estar defasada, pois esse dado não fornece a abrangência em que estes valores máximos são aplicados, já que eles podem estar restritos a apenas uma pequena área do município. Tais dados são mostrados na tabela 5.

TABELA 5
Anos das últimas atualizações da PGV e valor venal máximo dos terrenos e das edificações: cidades selecionadas (ano-base 2013)
(Em R$ por metro quadrado)

Cidade	Anos das atualizações PGV	Valor máximo terrenos	Valor máximo edificações
São Paulo	2010, 2014	22.000	2.900
Rio de Janeiro	1994, 1998	5.200	n.a.
Salvador	2010, 2014	2.200	2.000
Brasília (DF)	2005, 2008	14.500	3.400
Fortaleza	2012, 2014	4.500	1.500
Belo Horizonte	2002, 2011	2.000	3.000
Goiânia	2006, 2015	1.500	2.000
Guarulhos	2002, 2013	4.000	2.300
Aracaju	1996, 2015	1.600	1.000
Olinda	2005, 2014	200	750

Fonte: Secretarias Fazendárias Municipais e PIB dos municípios (IBGE).
Elaboração do autor.
Obs.: n.a. = não aplicável, pois a edificação não é avaliada separadamente no Rio de Janeiro.

A tabela 5 mostra que sete cidades (São Paulo, Salvador, Fortaleza, Goiânia, Guarulhos, Aracaju e Olinda) atualizaram as suas PGVs em período recente, embora nas quatro últimas esta atualização tenha acontecido após mais de uma década. De qualquer maneira, o fato é positivo e mostra que essa é uma tendência recente entre alguns municípios, apenas com exceção do Rio de Janeiro e de Brasília, que ainda enfrentam muitos anos sem atualizar suas PGVs.

A tabela ainda mostra os valores venais máximos dos terrenos e das edificações para o ano-base de 2013, não considerando os valores venais das novas PGVs que alguns municípios instituíram em 2014 e 2015. Verifica-se, por exemplo, que o valor venal máximo atingido no Rio de Janeiro, na orla do bairro São Conrado, ainda está muito abaixo dos valores de mercado. Em Salvador, Belo Horizonte, Goiânia, Aracaju e principalmente Olinda, os valores venais máximos ainda se encontram muito baixos em relação ao porte destas cidades, mostrando que pelo menos há um problema distributivo grave em subtributação das propriedades valoradas.

Valores máximos elevados foram encontrados em São Paulo e Brasília. Em São Paulo este valor representa o metro quadrado da Avenida Paulista, a maior zona financeira da América Latina. Em Brasília, o valor representa edificações comerciais novas do Setor Hoteleiro, construídas depois da última atualização da PGV, em 2008, e adicionadas ao cadastro recentemente. Cabe ressaltar que Brasília, diferentemente de outros municípios, não determina a avaliação do terreno por meio de zonas homogêneas, e sim avalia cada lote individualmente em sua PGV. Portanto, quando anualmente a pauta de valores do Distrito Federal é aprovada, ela contém os valores venais das unidades antigas corrigidas pela inflação acrescida de novos valores para unidades novas.

Segundo a Súmula nº 160, de 1996, do Superior Tribunal de Justiça (STJ),[10] as PGVs só podem ser alteradas mediante lei municipal, permitindo-se apenas a sua correção monetária por decreto do executivo. Como as PGVs de muitos municípios têm passado por elevado período sem alteração, às vezes superior a vinte anos, os valores venais tornam-se ultrapassados dentro do perímetro urbano e muito abaixo do mercado. Neste sentido, qualquer alteração para adequá-los ao mercado e para reajustar áreas de recente urbanização pode levar a uma grande elevação da carga tributária. Consequentemente, isso gera impactos políticos elevados junto às Câmaras de Vereadores, que são bastante sensíveis à opinião pública.

Diante desse cenário, é importante ressaltar que há uma tendência recente em se aplicar travas de aumento no IPTU cobrado para reduzir-se o custo político das atualizações da PGV e muitas vezes as arrecadações não conseguem ser alavancadas. Travas de aumentos (em geral 30%) aplicadas a valores venais originalmente

10. Disponível em: <http://goo.gl/CTraZx>.

muito baixos (inferiores a R$ 500 por metro quadrado, por exemplo) têm levado a aumentos da arrecadação pouco expressivos, por mais que as atualizações sejam bem elaboradas e realistas. No entanto, uma alternativa para atenuar-se o custo político de uma atualização é dividir o aumento total do imposto por quatro exercícios fiscais (o aumento total seria divido em parcelas de 25% por quatro anos). Além disso, deve-se acabar com a cultura da quota única, permitindo que o contribuinte possa pagar de oito a doze parcelas mensais por débito em conta-corrente ou no cartão de crédito.

Esta subseção mostrou que a defasagem avaliatória talvez seja, de uma maneira geral, a principal causa do baixo desempenho do IPTU no Brasil. Em dez das onze cidades selecionadas, a avaliação média estimada estava igual ou abaixo da metade do valor de mercado. Apesar de uma tendência recente de atualizações da PGV após longos períodos, aplicam-se limitações de aumento para atenuar o impacto de reajustes abruptos do IPTU cobrado. Após o debate das avaliações, a etapa seguinte seria abordar as isenções e os descontos concedidos e as alíquotas aplicadas. No entanto, esses dois temas fazem parte da elaboração da própria legislação do IPTU, estando fora do escopo da administração tributária, e, portanto, apesar da relevância, esses tópicos não serão abordados no texto. Finalmente, a abordagem de como o IPTU é efetivamente pago, por meio das políticas de controle da inadimplência, será analisada na subseção seguinte.

3.4 O controle da inadimplência do IPTU

Ter um sistema eficiente de identificação e cadastramento do contribuinte, cobrança e arrecadação anual do imposto, bem como administração da dívida ativa é algo fundamental para efetivar não só o IPTU, mas os demais instrumentos instituídos pelo Estatuto da Cidade. Mesmo uma legislação bem elaborada e regulamentada seria de pouca relevância se o contribuinte não for devidamente notificado e o débito não for efetivamente pago.

Diversas políticas que induzem o contribuinte a ser adimplente, tanto de maneira voluntária quanto coercitiva, podem ser aplicadas a custos mais baixos se comparados a um projeto georreferenciamento ou a uma atualização da PGV. Conforme Kelly (2013) destaca, muitas vezes são recomendados investimentos custosos em georreferenciamento e no sistema de avaliação de imóveis em países em desenvolvimento que não geram relevante impacto na arrecadação devido à elevada abrangência de isenções, ao deficiente sistema de identificação do contribuinte e cobrança do imposto e à pouca importância dada ao problema da inadimplência. O autor afirma que investimentos que facilitam o sistema de cobrança do imposto imobiliário, tornando-o mais fácil, flexível e simples para os contribuintes e também que prevejam punições para os devedores, além de gerarem sinergias

com outros tributos cobrados pelo poder local, têm impacto maior e mais rápido na arrecadação do que outras reformas estruturantes.

No Brasil, é importante ressaltar que os indicadores de inadimplência costumam ser muito altos, notadamente no IPTU territorial (aplicado a terrenos) por quatro principais motivos. Primeiro, os terrenos têm identificação do contribuinte muito mais problemática porque o próprio não habita a propriedade tributada. Segundo, áreas cadastradas como grandes terrenos muitas vezes são loteamentos irregulares, estando o contribuinte cadastrado completamente desatualizado. Terceiro, terrenos costumam ter alíquotas do IPTU bem maiores e, consequentemente, valores muito mais altos de IPTU lançado, o que induz a inadimplência. Por último, diante de todos esses problemas elencados e a pouca expectativa de punição pela inadimplência, há o comportamento especulativo por parte dos proprietários de terrenos. Estes costumam esperar receber incentivos fiscais, renegociações de dívida ativa de forma vantajosa, desapropriações lucrativas, alterações urbanísticas e apreciação rápida do valor da terra, entre outras situações.

Muitas vezes, municípios menores têm uma elevada proporção de terrenos registrados no seu cadastro porque ainda são estão completamente urbanizados, gerando uma alta dependência no IPTU territorial e, com isso, o índice de inadimplência costuma ser bastante elevado. Neste sentido, a tabela 6 levantou o nível de adimplência total do IPTU e por classe – predial e territorial – nas cidades selecionadas.

TABELA 6
Nível de adimplência total do IPTU e por classe – predial e territorial: cidades selecionadas (Em %)

Cidade	**Total**	Predial	Territorial
São Paulo[1]	**88**	89	79
Rio de Janeiro[1]	**85**	82	40
Salvador[2]	**72**	80	36
Brasília (DF)[1]	**60**	76	38
Fortaleza[1]	**71**	77	42
Belo Horizonte[2]	**82**	87	51
Goiânia[2]	**74**	80	57
Guarulhos[1]	**70**	73	50
Aracaju[3]	**72**	77	51
Olinda[3]	**44**	49	13

Fonte: Secretarias Fazendárias Municipais.
Elaboração do autor.
Notas: [1] Dado do exercício fiscal de 2011.
[2] Dado do exercício fiscal de 2012.
[3] Dado do exercício fiscal de 2013.

Conforme mostra a tabela 6, excetuando-se São Paulo, a adimplência do IPTU territorial situou-se em um nível bem inferior que o do IPTU predial, partindo de apenas 13% em Olinda para 57% em Goiânia. Entretanto, com exceção de Olinda, o IPTU predial apresentou nível de adimplência entre 73% e 89% nas cidades selecionadas. Isso mostra que o IPTU territorial pode reduzir as taxas globais de adimplência, sendo importante uma política de recadastramento dos terrenos, tributação pela posse e regularização fundiária para alavancar o imposto. Segundo questionários que foram enviados a algumas secretarias fazendárias (em uma abrangência maior que esta seleção de dez cidades), foi diagnosticada uma participação significativa do lançamento do IPTU territorial em Palmas (73% do total lançado); Salvador e Juazeiro do Norte (cerca de 50%); Brasília e Piracicaba (cerca de 40%); Cuiabá e São José do Rio Preto (cerca de 35%); e Campinas, Goiânia, Ribeirão Preto, Sorocaba e São José dos Pinhais (cerca de 30%). Com isso, se o município pretende adotar um sistema de *IPTU progressivo no tempo* previsto no Estatuto da Cidade, ele precisa primeiro solucionar o problema da inadimplência e do recadastramento. Se o próprio IPTU territorial regular possui níveis altíssimos de inadimplência, o aumento da sua alíquota até 15% ao ano previsto no *IPTU progressivo no tempo* tornará o instrumento completamente inefetivo. Além disso, para sua aplicação é necessário que o poder público notifique o proprietário legal do terreno ou imóvel subutilizado, algo que só é possível com um cadastro de contribuintes atualizado.

É bastante importante que o município tenha políticas que incentivem e facilitem a adimplência voluntária do IPTU e que ao mesmo tempo puna os devedores. Neste sentido, foram enviadas para os municípios selecionadas na pesquisa nove questões relativas aos instrumentos de combate à adimplência utilizados, conforme mostra o quadro 3.

QUADRO 3
Questões enviadas aos municípios selecionados relativas à políticas de diminuição da inadimplência do IPTU

Questão 1	O município realiza recadastramentos periódicos para atualização do contribuinte?
Questão 2	O IPTU pode ser pago na maior parte da rede bancária e/ou lotéricas?
Questão 3	O IPTU pode ser pago em parcelas por meio de débito automático em conta-corrente do contribuinte e/ou por meio do cartão de crédito?
Questão 4	Há processos judiciais de execução da dívida ativa?
Questão 5	Aplicam-se restrições à venda e/ou transferência de propriedades em dívida ativa?
Questão 6	A dívida ativa é terceirizada para instituições financeiras, conforme permitido pela Resolução nº 33, de 2006, do Senado Federal?
Questão 7	Há protesto cartorial da dívida ativa e consequente inclusão do inadimplente no Serviço de Proteção ao Crédito (SPC) e na Serasa Experian, conforme permitido pela Lei Federal nº 12.767, de 2012?
Questão 8	Há inclusão do inadimplente em cadastro próprio da prefeitura (cadastro de inadimplentes – Cadin)?
Questão 9	Há leilões públicos das propriedades em dívida ativa?

Elaboração do autor.

Com isso, a tabela 7 foi elaborada para expor a resposta dada pelas secretarias fazendárias às nove questões de combate à inadimplência formuladas. As três primeiras questões tratam das políticas que facilitam a adimplência voluntária, enquanto as demais questões tratam de políticas que punem os contribuintes inadimplentes.

TABELA 7
Questões enviadas relativas às políticas de controle da inadimplência do IPTU: cidades selecionadas (ano-base 2014)

Município	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q6	Q7	Q8	Q9	**Total**
São Paulo[1]	Não	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não	Sim	Não	**4/9**
Rio de Janeiro[1]	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não	Sim	Sim	**6/9**
Salvador[2]	Não	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não	Sim	Não	**4/9**
Brasília (DF)[1]	Não	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Não	**5/9**
Fortaleza[1]	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Não	**6/9**
Belo Horizonte[2]	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Sim	**6/9**
Goiânia[2]	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Não	**5/9**
Guarulhos[1]	Não	Sim	Não	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Não	**4/9**
Aracaju[3]	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Sim	**5/9**
Olinda[3]	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Não	Não	Sim	Não	**4/9**
Total	**5/10**	**9/10**	**5/10**	**10/10**	**3/10**	**0/10**	**4/10**	**10/10**	**3/10**	**49/90**

Fonte: Secretarias Fazendárias Municipais.
Elaboração do autor.
Notas: [1] Dado do exercício fiscal de 2011.
[2] Dado do exercício fiscal de 2012.
[3] Dado do exercício fiscal de 2013.
Obs.: Q = questão.

Resumidamente, pelos resultados da tabela 7, podemos afirmar que, de acordo com a questão 1, apenas 50% das cidades selecionadas realizam cadastramentos periódicos para atualização do contribuinte, política fundamental para cobrar efetivamente e legalmente o IPTU. Sem o conhecimento do atual proprietário do imóvel, a dívida ativa não pode ser executada.

Pela questão 2, entre as cidades entrevistadas, 90% permitem o pagamento do IPTU na maior parte da rede bancária ou lotéricas, facilitando significativamente a adimplência voluntária e, com isso, pode-se supor que tal política está generalizada pelo país. Entretanto, a questão 3 mostra que a conveniência do pagamento parcelado por meio de débito automático em conta-corrente do contribuinte e/ou por meio do parcelamento em cartão de crédito é uma realidade em apenas 50% das cidades selecionadas. Tal política facilita o pagamento do IPTU, cuja tarefa não torna um fardo mensal para o contribuinte. Além disso, em eventuais atualizações das PGVs, o parcelamento reduz o custo de aumentos abruptos no IPTU e

diminui a negativa cultura do pagamento em quota única, o qual é acompanhado de grandes descontos oferecidos pelo pagamento antecipado.

Conforme a questão 4, os processos judiciais para recuperação da dívida ativa são uma realidade em todas as cidades selecionadas. No entanto, tal política é custosa, morosa e pouco efetiva. Mesmo a dívida pública do governo federal, que conta com uma administração e uma procuradoria fazendária muito mais organizada, possui indicador estimado de recuperação dos créditos de apenas 26%, conforme estudo de Cunha, Klin e Pessoa (2011). Os autores ainda constataram que um processo judicial de recuperação da dívida ativa dura, em média, nove anos, com custo administrativo de R$ 5.607.

Nesse cenário, é necessário que os municípios encontrem políticas alternativas, mais simples e eficientes de cobrança de suas dívidas ativas. Pela questão 5, apenas 30% dos municípios declararam aplicar algum tipo de restrição à venda ou transferência de propriedades em dívida ativa. Tal instrumento é controverso, visto que, em uma transação imobiliária, toda a dívida de um imóvel é repassada ao comprador e a aplicação de restrições à comercialização de propriedades em dívida ativa pode ser ou não considerada ilegal.

Pela questão 6, apesar de desde 2006 a Resolução nº 33, de 2006, do Senado Federal[11] permitir que os municípios terceirizem sua dívida ativa para instituições financeiras, nenhum município selecionado declarou aplicá-la. Tal fato poderia ser extremamente benéfico em municípios menores, com pouca infraestrutura administrativa. Tal política, além de impopular perante a comunidade local, é um tema polêmico perante o judiciário e que ainda não foi pacificado.

O protesto cartorial extrajudicial da dívida ativa municipal e a consequente inclusão do contribuinte inadimplente no Serviço de Proteção ao Crédito (SPC) e na Serasa Experian é uma medida barata e que tem um grande potencial de inibir a inadimplência, conforme perguntado pela questão 7. A Lei Federal nº 12.767, de 2012,[12] alterou a Lei Federal nº 9.492, de 1997,[13] que passou a incluir, aos títulos passíveis de protesto, as certidões de dívida ativa da União, dos estados, dos municípios e das suas respectivas autarquias e fundações públicas. A constitucionalidade da lei já está quase pacificada por uma decisão do STJ em 2013,[14] mas algumas decisões dos tribunais de justiça estaduais ainda têm anulado o protesto da dívida ativa. De acordo com a questão 7, apenas 4% dos municípios selecionados executam o artifício de protestar suas certidões da dívida ativa,

11. Disponível em: <http://goo.gl/DhGQpX>.
12. Disponível em: <http://goo.gl/z5pRCH>.
13. Disponível em: <http://goo.gl/RilC3E>.
14. Segunda turma. REsp 1126515/PR, relator ministro Herman Benjamin, julgado em 3/12/2013 (não divulgado em Info em 2013).

mas espera-se que esse indicador aumente com o tempo, por se tratar de uma permissão legal recente. Não obstante a elaboração de cadastros próprios pelo poder municipal, os cadastros de inadimplentes (Cadins) foram uma prática aplicada por todas as cidades selecionadas. No entanto, a capacidade do Cadin em coibir a inadimplência é pequena. Em geral, as restrições aplicadas são a não concessão de eventuais incentivos fiscais às empresas ou alguma eventual exigência para concessão de crédito feita por instituição financeira.

Finalmente, a realização de leilões públicos das propriedades em dívida ativa, em que o lance mínimo é o valor da dívida, é a mais radical e impopular das soluções e geralmente aplicada nas etapas finais dos processos de execução fiscal. Se, por um lado, após a propriedade ser leiloada, o município vê-se livre de qualquer ligação com o devedor originário (às vezes até desconhecido), muitas vezes as propriedades não são arrematadas por problemas legais, como invasões, irregularidades fundiárias, disputas legais, entre outros fatores que geram riscos aos arrematantes. Tal fato é mais comum no leilão de terrenos.

4 O PAPEL DO IPTU E DO ESTATUTO DA CIDADE NA CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA AGENDA URBANA: UM BREVE BALANÇO E RECOMENDAÇÕES PARA O BRASIL

Apesar de todas as virtudes teóricas dos instrumentos do Estatuto da Cidade, notadamente a *outorga onerosa do direito de construir*, as *operações urbanas consorciadas* e o *IPTU progressivo no tempo*, não se pode afirmar que seu fortalecimento possui atualmente grande potencial de reforçar o financiamento do desenvolvimento urbano. Na verdade, o papel das outorgas onerosas e dos demais instrumentos urbanísticos instituídos pelo Estatuto da Cidade é relativizado devido ao seu caráter não recorrente (não é um tributo anual), cuja demanda depende do cíclico dinamismo do mercado imobiliário, não sendo um instrumento ideal para alavancar receitas estáveis para os municípios brasileiros no médio e no longo prazos. Inclusive, as evidências empíricas mostram que as áreas que têm recebido aumento de potencial construtivo têm demandado um maior gasto do poder municipal em infraestrutura quando comparadas às suas contrapartidas financeiras. No entanto, os municípios podem criar mecanismos para tornar essas receitas mais altas e estáveis, como o aumento das alíquotas das outorgas e, inclusive, seu parcelamento ao longo de vários anos, para não impactar significativamente o fluxo de caixa do construtor e gerar um fluxo de receitas de médio prazo para os municípios.

O IPTU sem dúvida possui base tributável muito mais ampla e estável, sendo o melhor imposto para financiar o desenvolvimento urbano dos governos locais e assim é na maioria dos países. Por se tratar de um imposto imobiliário, sua administração possui sinergias com a *outorga onerosa do direito de construir*, as *operações urbanas consorciadas* e o *IPTU progressivo no tempo*. Os três instrumentos costumam utilizar os valores venais como sua base de cálculo, sendo primordial que as

PGVs estejam recentemente atualizadas e com valores realistas. Além disso, o *IPTU progressivo no tempo* ainda precisa utilizar o sistema de cadastramento e cobrança do IPTU regular. Este capítulo constatou que as avaliações imobiliárias estão longe de seus valores de mercado, com grandes intervalos de tempo entre atualizações das PGVs. Apesar de positiva, a tendência recente de atualizações verificadas em algumas cidades selecionadas tem sido amortizada por travas de aumento do imposto, o que tem mantido as arrecadações de IPTU a níveis ainda muito baixos.

O recadastramento *in loco* das propriedades em que o contribuinte possa ser atualizado, ter seu CPF ou Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) catalogado e os possuidores registrados é uma política mais efetiva do que os custosos georreferenciamentos. Evidentemente, o ideal é que o cadastro pessoal dos contribuintes e o cadastro físico das propriedades sejam atualizados e integrados, porém a prioridade deve ser dada ao cadastro dos contribuintes para reduzir-se a inadimplência e facilitar a cobrança da dívida ativa.

Ter bons sistemas de cobrança e arrecadação e o combate à inadimplência é o elemento primordial para efetivar qualquer política tributária e de captura do valor do solo. Se o imposto não for efetivamente pago, os efeitos não surgirão. Infelizmente, constatou-se aqui que em boa parte das cidades selecionadas (e provavelmente no resto do país), as facilidades de pagamentos não são exploradas em seu potencial (parcelamento em débito em conta ou no cartão de crédito) e os instrumentos mais simples, eficazes, rápidos e baratos de controle da inadimplência, como terceirização ou *protesto* da dívida ativa, não têm sido utilizados em sua plenitude, apesar de permitidos pela legislação.

Realmente, os resultados elencados por este capítulo abrem uma nova frente sobre a forma de pensar uma Nova Agenda Urbana. A forma tradicionalmente abordada diz respeito à criação de políticas e legislações para o desenvolvimento urbano, para melhoria da qualidade de vida das cidades, com inclusão social e espacial, para a regularização fundiária e para o cumprimento da função social da propriedade. Realmente, esses itens ainda continuam de extrema relevância na agenda urbana, mas o que se buscou aqui mostrar é que é preciso reforçar as ferramentas administrativas dos governos locais para realmente efetivar as políticas e legislações instituídas. Os países em desenvolvimento têm extrema dificuldade em implementar e executar as políticas e legislações, seja por falta de recursos financeiros e infraestrutura administrativa, seja por má qualificação dos funcionários públicos, por custos políticos devido à falta de cultura local e ao não entendimento e aceitação das comunidades envolvidas, seja por uma ideologia predominante voltada para uma extrema liberalidade às funções urbanas.

Além disso, no tocante à administração tributária, este capítulo ressaltou que algumas medidas recomendadas para países desenvolvidos, como custosos georreferenciamentos ou métodos sofisticados de avaliação imobiliária, geralmente não

são os mais propícios a países em desenvolvimento, em que geralmente não há uma identificação confiável dos proprietários e ocupantes das propriedades e tampouco um eficaz sistema de cobrança e pagamento dos tributos cobrados.

Com base nos desafios abordados perante a realidade brasileira, resumidamente, as recomendações levantadas por este estudo para efetivar o IPTU e os demais instrumentos do Estatuto da Cidade seriam, em ordem de prioridade:

a) aumentar a facilidade e a comodidade de pagamento do IPTU, como pagamento em débito automático ou cartão de crédito, assim como acabar com a cultura da quota única e enfatizar a importância do imposto para a comunidade local;

b) utilizar os meios legais mais baratos e eficazes de combate à inadimplência, como o *protesto* da dívida ativa (e a consequente inclusão do inadimplente no SPC e na Serasa Experian) e a terceirização da dívida para instituições financeiras;

c) promover o recadastramento *in loco* do contribuinte, em que o cadastro de imóveis possa ter o CPF ou o CNPJ de todos os contribuintes atualizados. O recadastramento *in loco* também pode verificar o real uso do imóvel, emitir certificados de posse e arquivar fotos digitais dos registros de imóveis;

d) atualizar as PGVs para valores próximos ao mercado. Diluir o aumento da atualização em exercícios fiscais subsequentes, bem como estimular o parcelamento do IPTU ao longo do ano fiscal. Evitar a aplicação de "travas" de aumento do imposto;

e) reduzir as isenções promovidas pela legislação municipal a não mais que 20% das unidades cadastradas. Utilizar alíquotas progressivas para todos os imóveis e seletivas para imóveis não residenciais, de forma a se aumentar a arrecadação em setores de maior capacidade contributiva. Além disso, não se deve aplicar alíquotas inferiores a 0,5%, mesmo que seja na menor faixa de um sistema progressivo;

f) aplicar os instrumentos do Estatuto da Cidade, como a *outorga onerosa do direito de construir*, as *operações urbanas consorciadas* e o *IPTU progressivo no tempo*, verificando as deficiências administrativas da estrutura do IPTU municipal e tentando resolvê-las previamente. Não fixar alíquotas muito baixas ou sobre base de cálculo muito baixa, pois levam a enormes ganhos de mais-valias fundiárias em detrimento da coletividade, preferindo-se sempre a concorrência dos leilões dos Cepacs. Além disso, devem-se planejar os eventuais ganhos financeiros oriundos das operações com os gastos públicos, diretos e indiretos, que a maior densificação das áreas contempladas possa demandar.

Este capítulo finaliza tentando fazer uma reflexão do papel da administração tributária municipal do IPTU para efetivar os instrumentos do Estatuto da Cidade, bem como enfatiza a maior necessidade de estudos de caso com esse enfoque.

REFERÊNCIAS

ADB – ASIAN DEVELOPMENT BANK. **Money matters**: local government finance in the people's republic of China. Manila: ADB, 2014.

BAHL, R.; WALLACE, S. **Reforming the property tax in developing countries**: a new approach. Atlanta: Georgia State University, 2008. (Working Paper, n. 08-19).

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

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

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

CARVALHO JUNIOR, P. H. B.; LIMA NETO, V. C. Instrumentos tributários e não tributários para o financiamento do desenvolvimento urbano. *In*: MORAIS, M. P.; COSTA, M. A. (Orgs.). **Infraestrutura social e urbana no Brasil**: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010. livro 6, v. 2.

CUNHA, A. E.; KLIN, I. V.; PESSOA, O. A. G. **Custo e tempo do processo de execução fiscal promovido pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional**. Brasília: Ipea, 2011.

CYMBALISTA, R.; SANTORO, P. Outorga onerosa do direito de construir no Brasil: entre a regulação e a arrecadação. *In*: SEMINÁRIO PROJETOS URBANOS CONTEMPORÂNEOS NO BRASIL, 2006, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Universidade São Judas, 2006. Disponível em: <http://goo.gl/B7btWW>.

IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Government finances statistics**. Washington: IMF, 2015

KELLY, R. Property tax collection and enforcement. *In*: MCCLUSKEY, W. J.; CORNIA, G. C.; WALTERS, L. C. (Eds.). **A primer on property tax**: administration and policy. Oxford: Blackwell Publishing, 2013.

PETERSON, G. E. **Unlocking land values to finance urban infrastructure**. Washington: World Bank, 2009.

WALTER, L. **Land and property tax**: a policy guide. Nairobi: UN, 2012.

CAPÍTULO 9

DILEMAS DO FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: UMA VISÃO GERAL

Rodrigo Octávio Orair[1]

1 INTRODUÇÃO

O crescimento da população urbana brasileira, em paralelo à consolidação de uma rede relativamente densa de proteção social, tem ampliado continuamente a demanda por políticas urbanas (infraestrutura e moradia) e pela prestação de serviços sociais básicos que estão sob responsabilidade dos governos municipais. Não obstante, o atendimento a essa crescente demanda vem enfrentando obstáculos na maioria dos municípios. Por um lado, os obstáculos técnicos e institucionais dificultam a formulação e a execução das políticas públicas. Por outro lado, existem obstáculos financeiros, como a elevada rigidez orçamentária e a baixa capacidade de autofinanciamento das prefeituras, duas das características mais marcantes do federalismo fiscal brasileiro, que dificultam a canalização de recursos para determinadas políticas públicas.

Os obstáculos financeiros tornaram-se mais agudos na atual fase de grande recessão da economia internacional, que sucedeu a crise de 2008. A economia brasileira vinha de uma trajetória de dinamismo econômico, que vigorou na maior parte da primeira década do século XXI e que impulsionava as receitas que o governo dispõe para fins de financiamento das políticas públicas. O avanço das receitas disponíveis dos governos municipais também era resultado de um processo de descentralização fiscal, o qual, de maneira não linear e sob diversas tensões, está em curso no país pelo menos desde o final da década de 1980. Na verdade, muitos autores definem este processo como *municipalização* porque, sob a ótica fiscal, expressa-se na forma de ampliação das responsabilidades de gastos e das receitas disponíveis dos municípios. Além disso, há evidências de uma embrionária mudança na cultura fiscal das administrações locais, influenciada por fatores institucionais, como o novo arcabouço que passou a reger as finanças públicas após a Lei de

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea e pesquisador-associado no International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG). *E-mail*: <rodrigo.orair@ipea.gov.br>.

Responsabilidade Fiscal, de 2000, e isso desencadeou um maior esforço de arrecadação própria por parte dos municípios. O aspecto central a ser destacado é que um conjunto de fatores favoreceu uma expansão mais acelerada das receitas disponíveis na esfera municipal, a qual, por um certo tempo, amenizou restrições ao financiamento das políticas públicas.[2]

O quadro modificou-se com a forte desaceleração econômica que o país vem atravessando desde 2011. O ritmo de expansão das receitas públicas caiu rapidamente, acompanhando a perda de dinamismo econômico e também influenciado pela política anticíclica baseada em desonerações tributárias adotada pelo governo central. Os governos municipais depararam-se com a desaceleração das transferências intergovernamentais em um cenário econômico adverso, que dificultava a arrecadação dos tributos sob sua competência. Diante da elevada dependência em relação aos repasses de transferências e do alto grau de rigidez dos seus orçamentos, os obstáculos ao financiamento das políticas públicas foram recolocados com grande força.

De maneira mais geral, o rápido retorno desses constrangimentos financeiros reflete uma limitação do regime fiscal em vigor no país, que é a baixa flexibilidade para lidar com ciclos econômicos e outros choques. As principais fontes de financiamento municipais – isto é, a arrecadação própria das prefeituras e as transferências legais e constitucionais – são muito voláteis porque derivam, principalmente, de bases de incidência muito sensíveis aos ciclos econômicos (por exemplo, tributos sobre a produção, lucro das empresas e *royalties* do petróleo). A volatilidade das receitas contrasta com uma estrutura rígida de gastos com elevado peso de despesas obrigatórias (gastos de pessoal), sobre as quais as autoridades fiscais possuem pouca margem de manobra para ajuste no curto prazo.[3]

O resultado é que a política fiscal acaba adquirindo um viés pró-cíclico. Os períodos de aceleração econômica e crescimento mais que proporcional das receitas públicas abrem espaço orçamentário para a execução de políticas públicas de caráter mais discricionário, como é o caso das políticas urbanas de infraestrutura e moradia. Enquanto a maior rigidez orçamentária nas desacelerações faz com que tais políticas sejam excessivamente penalizadas porque suas restrições financeiras aumentam de maneira desproporcional e podem ocasionar descontinuidades ou mesmo abandono dos projetos. Isso é particularmente relevante, no caso dos governos locais, que possuem menor habilidade para absorver choques de receitas

2. Ressalve-se que essa análise mais geral obscurece as especificidades de cada localidade. O arranjo do federalismo fiscal brasileiro caracteriza-se por enorme desigualdade na distribuição das receitas públicas, que permite a coexistência de localidades com elevado volume de recursos, com uma grande maioria subfinanciada e com carência de recursos para executar as políticas públicas mais elementares.

3. Ver capítulo 10 deste livro.

em relação aos outros níveis de governo que dispõem de uma gama mais ampla de fontes de recursos à sua disposição.

Existem várias propostas em jogo para minimizar esses problemas e aprimorar o regime fiscal brasileiro. Uma delas passa pelo fortalecimento da capacidade de autofinanciamento dos municípios, por meio da ampliação da tributação sobre a propriedade imobiliária, que perdeu importância nos últimos anos e que é pouco explorada no Brasil.[4] Além de constituir uma fonte de receitas menos volátil, a tributação sobre a propriedade imobiliária é considerada umas das mais justas do ponto de vista social, menos maléficas em termos de impactos sobre o crescimento econômico e que pode dotar as administrações locais de um instrumento adicional de política urbana para fins de ordenamento territorial, constituindo um caminho natural quando se deseja minimizar os obstáculos e as descontinuidades ao financiamento das políticas públicas urbanas.

O propósito deste capítulo é fornecer uma visão panorâmica sobre alguns dilemas do financiamento dos municípios brasileiros e tecer recomendações que busquem equacioná-los. O foco deste trabalho será os instrumentos clássicos de financiamento, a saber: *i)* arrecadação própria; e *ii)* transferências legais e constitucionais.[5] Este capítulo está organizado em mais quatro seções, além desta introdução. As seções 2 e 3 apresentam uma visão geral sobre a estrutura, a evolução e as limitações dessas fontes de financiamento. A seção 4 explora o potencial de arrecadação do imposto sobre a propriedade imobiliária. Por fim, as considerações finais constam na seção 5.

2 FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA VISÃO GERAL SOBRE AS RECEITAS TRIBUTÁRIAS

O Brasil é um dos países em desenvolvimento com uma das maiores cargas tributárias no mundo: por volta de 32,7% do produto interno bruto (PIB) em 2013. Diferentemente do que ocorre nas economias desenvolvidas, entretanto, tal carga está muito concentrada nos impostos sobre bens e serviços, que totalizam quase a metade desta carga (15,4% do PIB), e não em impostos sobre a renda e a propriedade, que não chegam a um quarto do total (8,1% do PIB). Na média dos 34 países que compõem a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), por exemplo, a carga tributária de 34,1% do PIB é um pouco superior à brasileira, mas os impostos sobre a renda e a propriedade são a principal fonte de financiamento das políticas públicas (13,4% do PIB) e os impostos sobre bens e serviços configuram uma fonte de financiamento suplementar inferior a um terço da carga

4. Outras propostas passam pelos instrumentos urbanos não tributários instituídos pelo Estatuto da Cidade, como a outorga onerosa do direito de construir. Ver capítulo 8 deste livro.

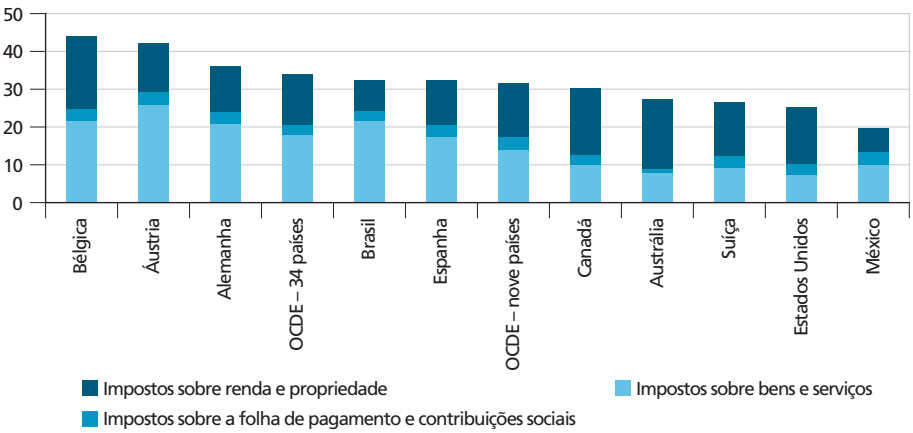
5. Essas duas fontes respondem por 86% do total das receitas primárias dos municípios.

(11,2% do PIB). Existem, ainda, assimetrias no interior dessas categorias genéricas de tributos. Entre os tributos sobre a renda e a propriedade, a tributação no Brasil é relativamente mais alta quando incide sobre o lucro das empresas (3,2% do PIB em relação aos 2,7% do PIB na média dos países da OCDE), um pouco inferior sobre a propriedade (1,3% do PIB contra 1,9% na OCDE) e muito menor na renda das pessoas físicas (2,4% do PIB em relação aos 8,3% na OCDE).

Mais adiante serão abordadas algumas consequências dessa assimetria na composição da carga tributária brasileira com excessiva concentração na tributação sobre a produção de bens e serviços e os lucros das empresas. Por ora, o mais relevante é destacar que ela perpassa os três níveis de governo. Para explorar melhor esse ponto, será tomada como referência a comparação com os nove países da OCDE que possuem um sistema de governo mais semelhante ao brasileiro.[6] No nível estadual, a tributação sobre bens e serviços no Brasil (7,2% do PIB) é substancialmente maior do que em todos os nove países da OCDE cujas informações estão dispostas no gráfico 1. A carga tributária estadual mais elevada é a do Canadá, mas, nesse país, tal qual na maioria dos países desenvolvidos, a fonte de arrecadação mais relevante advém dos impostos sobre a renda e a propriedade. Algo semelhante ocorre na esfera local em que, mesmo com a carga tributária brasileira estando um pouco abaixo da média dos nove países da OCDE, seu patamar de tributação sobre bens e serviços só é superado pela Espanha.

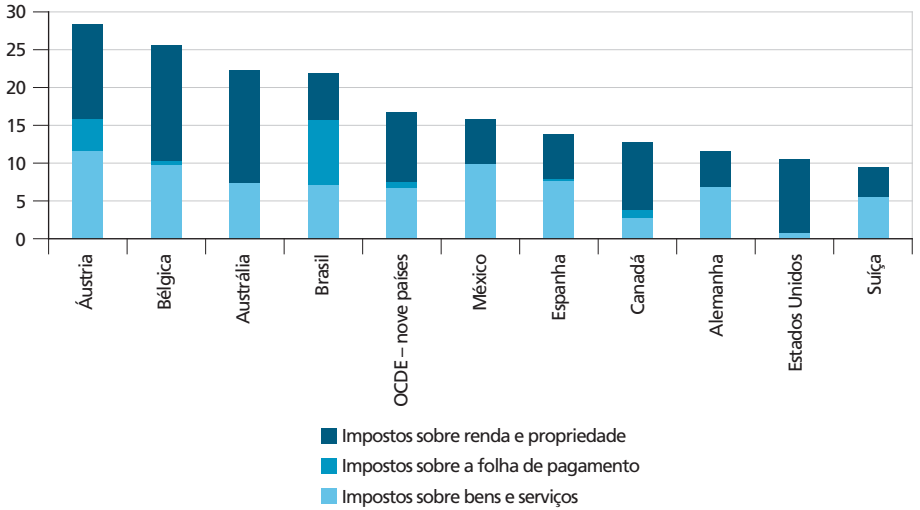
GRÁFICO 1
Carga tributária por esfera de governo no Brasil e em países da OCDE com sistema de governo federal/regional (2013)
(Valores em participação, em % do PIB)

1A – Governo geral

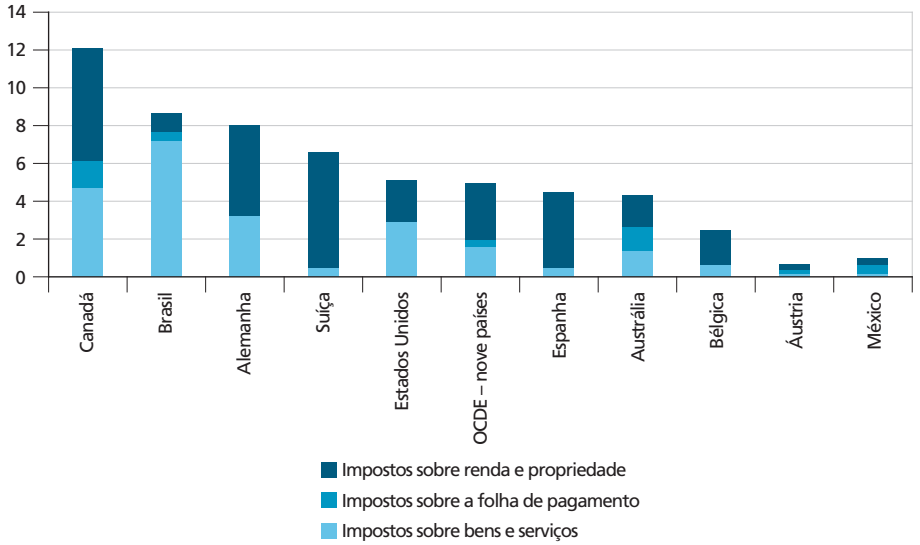


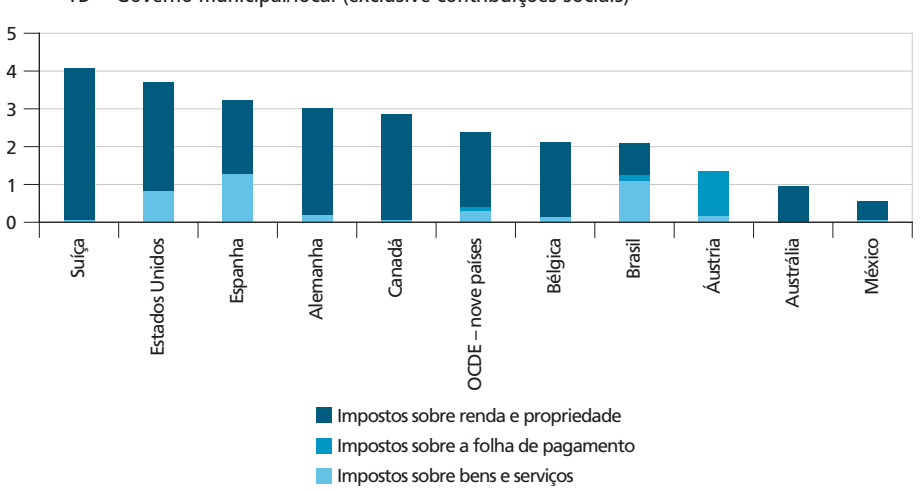
6. Consideram-se os oito países da OCDE com sistema de governo federal, em que o poder é repartido com governos regionais semi-independentes, além da Espanha, classificada como sistema regional devido à sua estrutura política altamente descentralizada. Os demais 25 países possuem sistema de governo unitário.

1B – Governo federal/central (exclusive contribuições sociais)



1C – Governo estadual/regional (exclusive contribuições sociais)





Fontes: Cálculos próprios para o Brasil e dados das estatísticas da OCDE para os demais países, disponíveis em: <http://goo.gl/69ftRb>.
Elaboração do autor.
Obs.: Inclui as médias dos 34 países da OCDE e também dos nove países com sistema de governo federal/regional.

Ou seja, mais do que apenas possuir uma carga tributária relativamente elevada para um país em desenvolvimento, o Brasil destaca-se por níveis de tributação sobre bens e serviços, especialmente na esfera regional, que guardam poucos paralelos mesmo entre os países desenvolvidos. Em contrapartida, os impostos sobre a renda e a propriedade, que configuram a mais importante fonte de financiamento do gasto público nos países desenvolvidos (e em boa parte dos países em desenvolvimento), são meramente secundários no Brasil. Na média dos nove países da OCDE com sistema de governo federal/regional, por exemplo, a parcela dos impostos sobre a renda e a propriedade está próxima de 60,0% das cargas tributárias nos níveis federal e estadual. No nível municipal, esta parcela é ainda maior e supera 80,0% da carga, sendo quase metade de impostos recorrentes sobre a propriedade imobiliária (em média, 1,0% do PIB da carga municipal de 2,4% do PIB). No Brasil as contribuições dos impostos sobre a renda e a propriedade são muito inferiores (28,1%, 12,8% e 39,6% nas esferas central, estadual e municipal, respectivamente) e a contribuição do imposto sobre a propriedade urbana não chega a um quinto da carga municipal (0,5% do PIB do total de 2,1%).

É importante observar que a presença de uma estrutura tributária com elevado peso dos impostos sobre bens e serviços é bastante característica dos países latino-americanos.[7] A região notabiliza-se por concentrar países de renda média com

7. Entre os integrantes da OCDE, os dois países latino-americanos (Chile e México) são os que mais se assemelham ao Brasil no sentido de serem os únicos em que impostos sobre bens e serviços aproximam-se de metade da carga tributária, ainda que o nível da carga tributária nestes dois países, próximo a 20% do PIB, seja inferior ao do Brasil.

alguns dos maiores níveis de desigualdade na distribuição de renda e patrimônio do planeta, o que, por si só, já restringe sua base de tributação. Porém, não se deve negligenciar a influência de questões específicas que moldam o arcabouço tributário de cada país, como cultura fiscal e resistência política. No caso brasileiro, o Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF) passou por reformas nas décadas de 1980 e 1990 que limitaram seus graus de progressividade e seu potencial arrecadatório, tendo modificado-se muito pouco desde então. Por sua vez, alguns instrumentos que permitiriam ampliar a tributação sobre a propriedade (por exemplo, a instituição da progressividade de alíquotas ou regulamentação de impostos previstos constitucionalmente) tradicionalmente enfrentam enorme resistência política, legislativa e judicial. No Brasil o baixo nível de arrecadação dos impostos sobre a renda das pessoas físicas e a propriedade resulta principalmente de bases de incidência pouco abrangentes e alíquotas relativamente reduzidas para os padrões internacionais.

Outro aspecto que chama atenção na experiência brasileira é que, contraditoriamente, no mesmo período que se cristalizou uma estrutura tributária com reduzido peso da tributação sobre renda da pessoa física e propriedade, o país propôs-se a construir um Estado de bem-estar social bastante denso para uma economia em desenvolvimento. Suas raízes remontam ao período da redemocratização, na década de 1980, quando são reconhecidas uma série de demandas sociais represadas até então. De um sistema federativo centralizador que vigorou no período do regime militar, passou-se para uma fase de descentralização das competências, pela provisão de serviços públicos e pela ampliação da ação estatal na área social. Simultaneamente, procurou-se dotar os governos regionais de bases mais amplas de recursos, ampliando as transferências intergovernamentais e ratificando a prática pouco comum de se delegar à esfera regional a competência pela arrecadação de alguns dos principais impostos do sistema tributário nacional e que incidem sobre os bens e serviços.[8]

Essa contradição originou um dilema no financiamento estatal porque, ao mesmo tempo em que se avançava no projeto de construção do Estado social pela via do gasto – seja pelos benefícios sociais e assistenciais, seja pelos serviços sociais básicos de assistência, saúde e educação –, a experiência brasileira tardia deparou-se com maior resistência à tributação sobre a renda da pessoa física e o patrimônio, ao contrário de outras experiências pregressas nos países desenvolvidos, em que esta tributação de caráter direto e perfil progressivo desempenhou papel crucial no financiamento do Estado social.

A solução encontrada para equacionar esse dilema no financiamento estatal foi promover aumentos legislados nos demais componentes da carga tributária (folha salarial, produção e lucro das empresas), com o agravante de que foram muitas

8. O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) na esfera estadual, que é o maior tributo do país em termos arrecadatório, e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), na esfera municipal.

vezes precipitados por episódios de ajuste fiscal de curto prazo. Nesses episódios, a margem de manobra das autoridades fiscais se reduz devido ao foco excessivo sobre questões como impacto arrecadatório das medidas tributárias e factibilidade de ser aprovada em um curto período de tempo, ao passo que questões mais estruturais de eficiência e equidade da tributação são relegadas ao plano secundário. O curto-prazismo também dificulta a realização de reformas tributárias mais significativas, que exigem um longo processo de pactuação com os grupos de interesse afetados.[9] Por esses motivos, a trajetória de crescimento da carga tributária no Brasil desde a década de 1980 foi dominada por medidas pontuais e um pragmatismo arrecadatório responsável por reproduzir ou mesmo ampliar suas inúmeras distorções, até consolidar uma estrutura de tributação assimétrica com níveis elevadíssimos de tributação sobre a produção e o lucro das empresas.

Essa estrutura tributária possui alguns méritos, como a elevada produtividade fiscal, que a permite financiar uma rede de proteção social bastante densa para um país de renda média e prover certo grau de autonomia aos orçamentos dos governos regionais. No entanto, as características negativas são as que sobressaem. Tais características são descritas nas próximas subseções.

2.1 Viés anticrescimento

Estudos realizados por pesquisadores da OCDE investigam o desenho das estruturas tributárias mais propícias para estimular o crescimento econômico no longo prazo e chegam à conclusão de que há um *ranking* de tributos. Os impostos recorrentes sobre a propriedade imobiliária são os de menores impactos negativos sobre o crescimento. Seguem-se os impostos sobre o consumo (e outros impostos sobre a propriedade), os impostos sobre a renda das pessoas físicas e, por fim, os mais prejudiciais são os impostos sobre a renda da pessoa jurídica. Os impostos sobre a propriedade e, mais precisamente, aqueles que incidem sobre a propriedade imobiliária residencial, são considerados os mais eficientes do ponto de vista econômico porque distorcem menos as decisões de produção e de investimento das empresas.

Essa avaliação de sistemas tributários baseada em categorias gerais é importante, mas, tal qual sugerido nos próprios estudos da OCDE, deve ser relativizada e complementada por aspectos adicionais do sistema tributário. Há unanimidade na literatura de que as ineficiências características da tributação de bens e serviços no Brasil (legislações complexas, sobreposições de bases e incidência em cascata, multiplicidade de regimes especiais e benefícios tributários etc.) são maléficas do ponto de vista do crescimento econômico. A partir dessas constatações é possível

9. O país instituiu uma configuração muito complexa de partilha das receitas entre as Unidades da Federação (UFs), regras que especificam a destinação dos recursos e benefícios tributários para setores econômicos. O conflito distributivo entre as esferas da Federação ou entre os grupos de poder cria uma resistência adicional a reformas que modifiquem o *status quo*.

concluir que a estrutura tributária brasileira possui um viés anticrescimento, seja pela sua composição com baixo peso dos impostos sobre a propriedade e a renda das pessoas físicas (e elevada tributação sobre a pessoa jurídica), seja porque apoia-se excessivamente em tributos ineficientes que incidem sobre bens e serviços.

2.2 Fonte de conflitos federativos

Uma das principais prescrições normativas da teoria do federalismo fiscal recomenda que os tributos que incidem sobre as bases econômicas de maior mobilidade fiquem sobre responsabilidade dos governos centrais. Delegar a competência tributária sobre bases móveis aos governos regionais origina conflitos federativos, ao induzir um jogo não cooperativo por parte das jurisdições para atrair empreendimentos econômicos. Jogo este que pode culminar em guerra fiscal, ou seja, na competição predatória via profusão excessiva de benefícios fiscais, surgimento de paraísos fiscais, planejamento tributário agressivo pelas empresas e corrosão das bases tributáveis de todas jurisdições. A recomendação para que os governos locais financiem-se menos por impostos que incidem na produção de bens e serviços e mais por impostos sobre a propriedade mobiliária, menos suscetíveis aos problemas das bases móveis, é justamente para evitar tais conflitos – o oposto do que faz o Brasil, em que os governos regionais tributam bens e serviços como poucos países no mundo e os conflitos em torno da guerra fiscal são frequentes.

2.3 Volatilidade nas finanças públicas

A arrecadação de tributos sobre bases de incidência mais sensíveis aos ciclos econômicos, como a produção de bens e serviços e o lucro das empresas, tende a ser mais volátil e transmitir um viés pró-cíclico para a política fiscal. Os períodos de aceleração econômica e crescimento mais que proporcional da arrecadação abrem espaço orçamentário para acomodar gastos em excesso no *boom*, enquanto as desacelerações resultam em quedas pronunciadas nas receitas, que podem exigir cortes desproporcionais de despesas em períodos de crise. Já os tributos sobre a propriedade imobiliária tendem a ser mais estáveis ao longo do tempo e constituem uma fonte mais previsível de financiamento estatal. A assimetria da estrutura tributária brasileira, em termos de incidir excessivamente sobre a produção e os lucros das empresas (e pouco a propriedade imobiliária), acaba transmitindo volatilidade ao arcabouço fiscal.

2.4 Efeito regressivo sobre a distribuição de renda

Os tributos diretos sobre a renda e a propriedade das famílias incidem proporcionalmente mais sobre os rendimentos dos mais ricos, mesmo em uma estrutura tributária que, como a brasileira, faz uso muito restrito de alíquotas progressivas, que crescem de acordo com a capacidade de pagamento do contribuinte.

Em contrapartida, os impostos indiretos sobre a produção dos bens e serviços, que impõem um custo para as empresas e, enquanto tal, tendem a ser repassados para seus preços, são regressivos porque penalizam proporcionalmente mais aqueles que destinam a maior parcela da sua renda para o consumo de bens e serviços, isto é, os mais pobres. A combinação entre tributação direta pouco significativa (e pouco progressiva) com elevado peso da tributação indireta torna a carga tributária global regressiva, situação que é no mínimo injusta socialmente, porque a tributação atua reforçando a concentração de renda em um país que é um dos mais desiguais do planeta.

2.5 Enfraquecimento da política urbana e baixo grau de transparência

O imposto recorrente sobre a propriedade imobiliária incide sobre o valor do imóvel, que reflete, em certo grau, os serviços e a infraestrutura urbana ofertados pelo governo local, fortalecendo o argumento de que é razoável que seja utilizado para financiamento dessas atividades locais e que, na prática, o governo está recuperando uma parcela da valorização imobiliária. Instrumentos como progressividade e seletividade da alíquota do imposto – por exemplo, em relação ao tempo que o imóvel permanece desocupado ou não edificado, de acordo com seu uso ou localização – dotam o governo de um instrumento adicional de política urbana na função extrafiscal de regulação do ordenamento territorial. Adicionalmente, por se tratar de um tributo visível e arrecadado pela esfera local, pode induzir um comportamento mais participativo e de cobrança por parte da população e, por conseguinte, lograr aprimoramento na qualidade e na prestação de contas das finanças públicas como um todo. O fortalecimento da política urbana e a maior transparência são dois aspectos adicionais que fazem com que os impostos sobre a propriedade imobiliária sejam considerados ideais enquanto fonte de recursos das administrações locais.

Diante desse quadro, não é recomendável que esforços para fortalecer a capacidade de autofinanciamento dos governos regionais passem por medidas que ampliem ainda mais os já elevadíssimos níveis de tributação da produção e do lucro das empresas, sob o risco de reforçar características perniciosas da nossa estrutura tributária. Idealmente, estas medidas deveriam ir mais na direção de simplificar a legislação, unificar regimes e tributos, eliminar benefícios e até mesmo reduzir alíquotas. Entretanto, uma estratégia de consolidação fiscal que modifique a composição da carga tributária em favor de tributos menos distorcivos, como o imposto sobre a propriedade imobiliária, pode ser indutora do crescimento econômico. O imposto sobre a propriedade imobiliária ainda possui as virtudes de ser considerado uma das fontes de receitas menos voláteis, mais justas do ponto de vista social e que dota as administrações locais de um instrumento adicional de política urbana.

Trata-se, assim, de evitar o caminho adotado nas últimas décadas e buscar uma alternativa que alinhe nossa estrutura tributária às práticas prevalecentes nas economias desenvolvidas. A experiência recente mostra que a tributação da renda e da propriedade dos mais ricos pode ser uma alternativa interessante de consolidação fiscal em episódios de crise como o que vivemos. Um dos principais desdobramentos do período da grande depressão, após a crise internacional de 2008, é que a maioria dos países da OCDE promoveu mudanças tributárias discricionárias para ampliar suas receitas e, em resposta, a média da carga tributária saiu de 32,7% do PIB, em 2009, para 34,4%, em 2014. Em mais da metade desses países, os pacotes tributários incluíram algum tipo de medida, ampliando a taxação sobre os mais ricos, com o objetivo deliberado de fazer com que o ônus dos ajustes fiscais concentre-se mais no topo da distribuição. A agenda da progressividade voltou à ordem do dia no mundo desenvolvido. Na contramão dessa tendência internacional, a carga tributária no Brasil vem mantendo-se estabilizada desde 2005, período em que oscilou ao redor de 32,0% do PIB, e não houve nenhuma reforma significativa ampliando a progressividade da tributação.

3 FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA VISÃO GERAL SOBRE O SISTEMA DE TRANSFERÊNCIAS

A análise das receitas tributárias apresenta uma visão muito parcial das fontes de financiamento das políticas públicas nos governos regionais. Para prover uma análise mais ampla, é preciso incluir o sistema de partilha que, por intermédio das transferências legais e constitucionais, promove uma redistribuição de receitas entre as esferas de governo, conforme está ilustrado na tabela 1 e nos gráficos 2 a 4.[10] O governo federal é responsável por cerca de dois terços da arrecadação e, após as transferências, sua parcela reduz-se para metade das receitas disponíveis. A fatia apropriada pelo governo estadual quase não se modifica, permanecendo um pouco abaixo de 30,0% das receitas disponíveis, porque, no agregado, os fluxos repassados para seus municípios são similares aos recebidos do governo federal.

A grande beneficiária é a esfera local, que vê sua participação no bolo das receitas disponíveis saltar de 7,2% para 23,0%, correspondendo a um avanço de 2,3% para 7,2% do PIB.[11] Poucos governos no mundo transferem um volume da

10. Entre as transferências legais e constitucionais estão inclusos os repasses de caráter regular dos fundos nacionais da área social (assistência, educação e saúde). Não estão inclusas as transferências voluntárias, principalmente na forma de convênios celebrados entre as esferas de governo para projetos específicos, que possuem uma natureza discricionária.

11. A receita disponível dos municípios pode ser considerada uma medida simplificada do montante de recursos que o sistema fiscal (sistemas tributário e de transferências legais) disponibiliza a cada município para fins de provisão de bens e serviços públicos aos seus cidadãos. Compreende a soma da arrecadação própria, a partir das bases tributáveis sob competência municipal, com as transferências legais recebidas das demais esferas de governo. O conceito de arrecadação própria difere ligeiramente das receitas tributárias porque não considera receitas de fundos parafiscais (Sistema S e Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS) e, por outro lado, inclui arrecadações que são compartilhadas entre os entes da Federação, mas não são receitas tributárias (por exemplo, compensações financeiras pela exploração de recursos naturais, como *royalties* do petróleo e multas pelo não pagamento dos tributos).

ordem de 5,0% do PIB aos seus governos locais e isso remete a uma característica muito marcante do arranjo federativo brasileiro.[12] O Brasil caracteriza-se por um grau relativamente elevado de descentralização das competências na esfera local, delegando ao sistema de transferências a função de promover uma redistribuição expressiva de receitas, com o intuito de equacionar o hiato entre as necessidades fiscais e as capacidades de gastos.

Outro aspecto que chama atenção no gráfico 3 é que as receitas disponíveis dos municípios são as únicas que cresceram no período 2002-2014 como um todo, seja em proporção do total das receitas disponíveis, seja em proporção do PIB, dando continuidade a um processo de desconcentração das receitas disponíveis em favor da esfera municipal que remete ao processo histórico mais geral de descentralização fiscal ou *municipalização*.

Suas raízes remontam à década de 1980, quando se passou de um sistema federativo centralizador, vigente no regime militar, para uma fase de descentralização das competências, com destaque para a provisão de serviços públicos na área social. Sob a ótica da competência tributária dos municípios, a descentralização foi mais restrita e o equacionamento da estrutura de financiamento ocorreu essencialmente via transferências. No entanto, esse processo histórico desenvolveu-se de maneira não linear e sob diversas tensões, a exemplo da reversão desencadeada no final da década de 1990. Na ocasião, o governo federal impôs limites aos gastos dos governos subnacionais e ampliou, por muitos anos, sua fatia na carga tributária, por intermédio de tributos não compartilhados. Os números do período mais atual, como vimos, indicam a continuidade do processo mais geral de descentralização – sob gradual desconcentração dos recursos disponíveis em favor da esfera municipal – e um quadro de relacionamento fiscal entre as esferas de governo muito distinto daquele do final dos anos 1990.

O avanço da esfera municipal no total das receitas disponíveis pode ser atribuído a dois principais fatores. Em primeiro lugar, ao maior dinamismo da arrecadação própria dos municípios. Esta beneficiou-se de condições econômicas favoráveis que impulsionaram as bases tributáveis, como o processo de desconcentração produtiva regional e a expansão do setor de serviços, além de mudanças na legislação e das evidências de maior esforço fiscal por parte das administrações locais. Enquanto o total da arrecadação própria nas três esferas de governo permaneceu oscilando ao redor de 32,0% do PIB durante 2002-2014, a arrecadação própria

12. A média das transferências nos nove países da OCDE com sistema de governo federal/regional é de 2,9% do PIB. É claro que comparações em proporção do PIB devem sempre ser relativizadas. O PIB *per capita* da Áustria (US$ 49,0 mil em 2013) é mais de quatro vezes superior ao do Brasil (US$ 11,3 mil) e, mesmo que os governos locais dos dois países possuam receitas disponíveis de 7,0% do seus PIBs (somando a arrecadação própria e as transferências), em média, uma unidade de governo austríaca disporá de mais do quádruplo de recursos por cidadão do que no Brasil, com carências sociais e econômicas muito maiores.

dos municípios, ainda que modestamente, cresceu em praticamente todos os anos e saltou de 1,7% para 2,3% do PIB.

Porém, o principal componente que impulsionou as receitas disponíveis municipais diz respeito às transferências condicionadas (gráfico 4). Por trás disso está a consolidação de sistemas e fundos nacionais (ou multigovernamentais) destinados ao financiamento das políticas sociais (assistência, saúde e educação), que respondem quase integralmente pelos repasses condicionados.[13] Nesse arranjo, a prestação dos serviços sociais básicos ocorre de maneira descentralizada pelos governos regionais. Ao mesmo tempo, o governo central desempenha um papel complementar de financiamento, que o permite impor parâmetros e condicionantes para o repasse dos recursos e, assim, detém um poder de delimitar áreas prioritárias e influenciar o volume e o padrão de prestação dos serviços, de modo que o processo de descentralização das receitas disponíveis está intimamente ligado à maneira como vem sendo operacionalizada a construção do nosso tardio Estado social, por meio de fundos de financiamento e políticas públicas operadas entre governo central e governos locais e sem intermediação dos governos estaduais, outra característica marcante do nosso arranjo federativo.

TABELA 1
Receitas disponíveis por esfera de governo (2014)

Receitas disponíveis	Valores (R$ bilhões)	Participação no total (%)	Participação no PIB (%)
Governo central	*870,6*	*48,8*	*15,3*
Arrecadação própria	1.154,1	64,6	20,3
Transferências para o governo estadual	-130,1	-7,3	-2,3
Transferências para o governo municipal	-153,4	-8,6	-2,7
Governo estadual	*503,9*	*28,2*	*8,9*
Arrecadação própria	502,8	28,2	8,8
Transferências do governo central	130,1	7,3	2,3
Devolutivas/compensatórias	19,1	1,1	0,3
Redistributivas	58,5	3,3	1,0
Condicionadas	52,5	2,9	0,9
Transferências para o governo municipal	-128,9	-7,2	-2,3
Devolutivas/compensatórias	-84,6	-4,7	-1,5
Condicionadas	-44,4	-2,5	-0,8
Governo municipal	*411,0*	*23,0*	*7,2*
Arrecadação própria	128,7	7,2	2,3
Transferências dos governos central e estadual	282,4	15,8	5,0

(Continua)

13. São eles: Fundo Nacional de Saúde (FNS), Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). Há, ainda, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef) que, em 2006, foi ampliado para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). No caso do Fundeb, somente há repasse adicional de recursos para os governos regionais no complemento da União. Os demais repasses deste fundo são meras redistribuições de uma parcela das transferências redistributivas e compensatórias, que já seriam canalizadas para os governos regionais, tomando como critério o número de alunos matriculados na rede pública de ensino. Devido à maior expansão das matrículas, a fatia da esfera municipal no Fundeb avançou em detrimento da estadual.

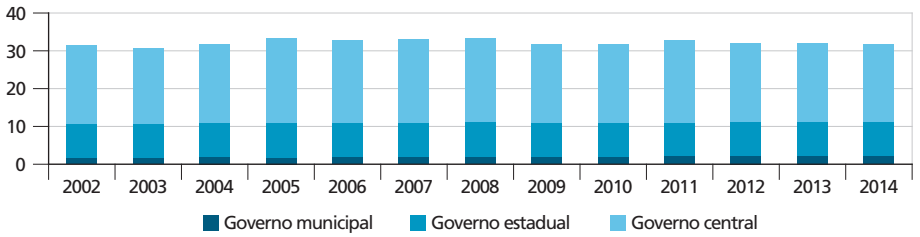
(Continuação)

Receitas disponíveis	Valores (R$ bilhões)	Participação no total (%)	Participação no PIB (%)
Devolutivas/compensatórias	97,2	5,4	1,7
Redistributivas	66,7	3,7	1,2
Condicionadas	118,5	6,6	2,1

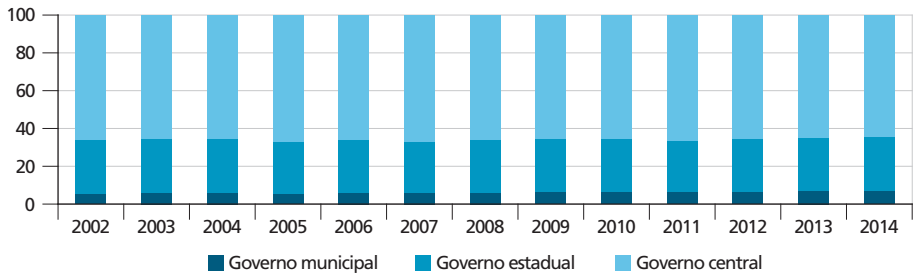
Elaboração do autor.

GRÁFICO 2
Arrecadação própria por esfera de governo (2002-2014)
(Em %)

2A – Em participação do PIB



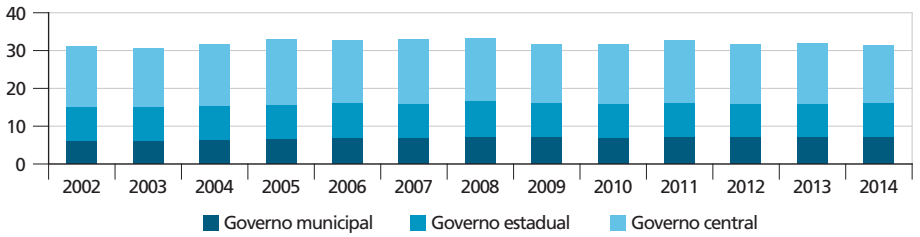
2B – Em participação no total



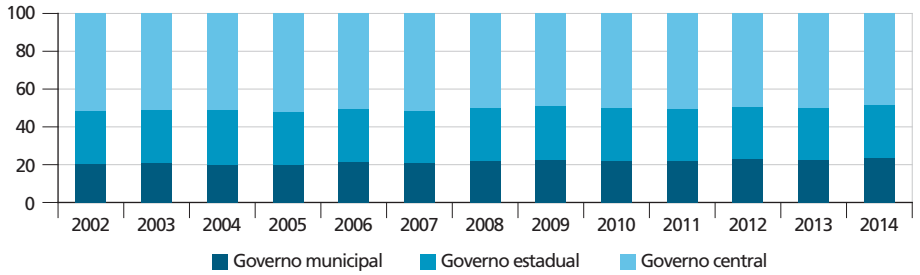
Elaboração do autor.

GRÁFICO 3
Receitas disponíveis por esfera de governo (2002-2014)
(Em %)

3A – Em participação do PIB



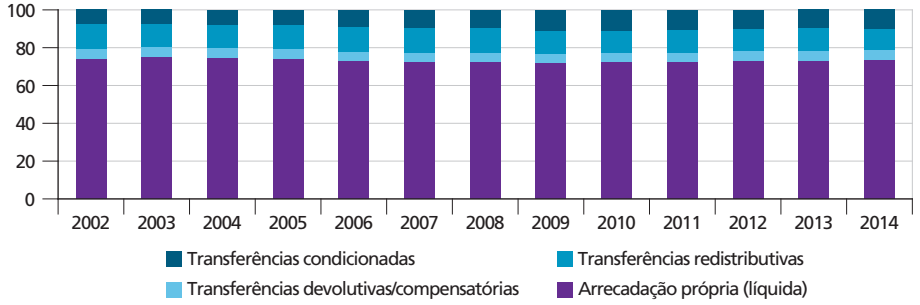
3B – Em participação no total



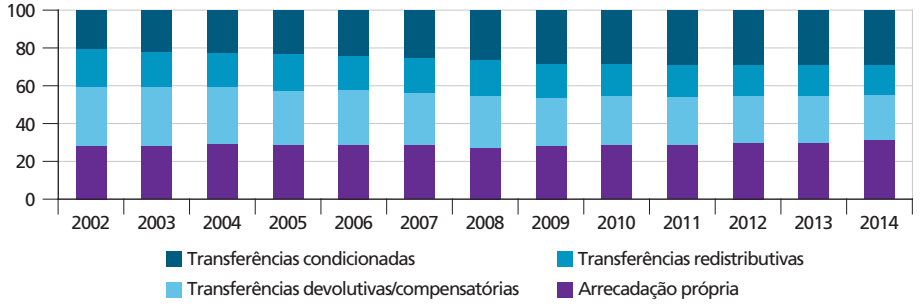
Elaboração do autor.

GRÁFICO 4
Receitas disponíveis nos governos regionais (2002-2014)
(Participação do total, em %)

4A – Governo estadual



4B – Governo municipal



Elaboração do autor.

Sem dúvida, esse processo de descentralização com canalização de uma crescente parcela das receitas disponíveis para a esfera municipal é bastante significativo e uma das mais importantes transformações em curso no federalismo fiscal brasileiro. No entanto, isso não necessariamente significa que houve fortalecimento da

capacidade fiscal dos governos municipais ou sequer que, na maioria dos municípios, houve ampliação da disponibilidade de recursos para o financiamento das políticas públicas em geral. Existe uma série de mediações que devem ser consideradas, conforme listaremos nas próximas subseções.

3.1 Ampliação simultânea das responsabilidades de gastos por parte dos municípios

O processo de ampliação das receitas disponíveis, impulsionado pelas transferências condicionadas à prestação dos serviços sociais básicos, ocorre em simultâneo à ampliação das responsabilidades de gastos. Inúmeras autoridades fiscais defendem que os repasses de determinados programas federais são insuficientes para cobrir os custos implícitos na provisão dos serviços e a assunção de novas responsabilidades acaba exigindo o remanejamento de outras receitas. As necessidades de recursos, nesses casos, podem crescer mais do que os montantes repassados, e isso fragiliza a situação fiscal dos municípios.

3.2 Redução da autonomia e enrijecimento orçamentário nos governos locais

As transferências condicionadas assumiram parcelas expressivas dos orçamentos municipais nos últimos anos, tendo saltado, na média dos municípios, de algo próximo a um quinto para quase 30% das receitas disponíveis em pouco mais de uma década (gráfico 4). Isso significa que uma crescente parcela das receitas passou a ter destinação específica e, por conseguinte, reduziu o grau de autonomia das autoridades locais sobre o orçamento. Além disso, os serviços sociais básicos são intensivos em mão de obra e, pela ótica da despesa, acabam exigindo crescentes gastos de pessoal, de natureza obrigatória e que enrijece o orçamento no curto prazo. Quando mal calibrados, esses e outros instrumentos de vinculações (além dos pisos de gastos) podem prejudicar a alocação discricionária do gestor público e impor maiores restrições de recursos para o atendimento das demais políticas públicas.

3.3 Disparidades regionais e ineficiências no sistema de transferências contribuem para a permanência de uma grande maioria de municípios com baixa capacidade fiscal

O Brasil é um país caracterizado por enormes disparidades econômicas, sociais e regionais que influenciam as capacidades de arrecadação das unidades de governo. Uma das principais funções do sistema de partilha é promover a equalização fiscal, quando busca corrigir os hiatos que se originam do descompasso entre capacidades de arrecadação e necessidades de recursos. A atuação das transferências no país é bastante expressiva no sentido de canalizar vultosos recursos para os governos municipais, com a finalidade de minimizar os hiatos fiscais verticais (entre as esferas de governo). Mas isso não implica que os hiatos fiscais horizontais (entre os municípios ou

entre os estados) estejam sendo apropriadamente equacionados. Ao contrário: as inúmeras distorções nos critérios de repartição das transferências criam desequilíbrios horizontais, quando destinam montantes de recursos anormalmente elevados para determinadas localidades, e restringem o potencial equalizador, quando promovem uma distribuição bastante aleatória dos recursos.[14] O limitado impacto redistributivo das transferências, combinado com a alta desigualdade da arrecadação própria que está claramente correlacionada com o grau de desenvolvimento econômico das distintas regiões da Federação, resultam em uma distribuição muito desigual das receitas disponíveis, como se pode depreender a partir da análise dos gráficos 5 e 6 e da figura 1.

Para exemplificar, as duas Unidades da Federação (UFs) de menor indicador de desenvolvimento humano do país, Alagoas e Maranhão, dispõem, para financiamento das políticas públicas, de cerca de R$ 3 mil por cidadão, que é menos de um terço dos R$ 9,7 mil disponíveis na mais desenvolvida, o Distrito Federal. As disparidades são ainda maiores quando comparamos as receitas disponíveis nos governos municipais: Paulínia (São Paulo), São Francisco do Conde (Bahia) e Presidente Kennedy (Espírito Santo) dispõem de receitas por cidadão superiores a R$ 9,6 mil, enquanto na maioria dos municípios (70%) elas não chegam a R$ 2,4 mil e, em alguns dos mais carentes, como Melgaço (Pará), Fernando Falcão (Maranhão), Atalaia do Norte (Amazonas) e Marajá do Sena (Maranhão), estão na faixa de R$ 1,3 mil a R$ 1,9 mil. Ou seja, governos com elevado volume de receitas coexistem com um grande número de unidades com baixa capacidade fiscal.

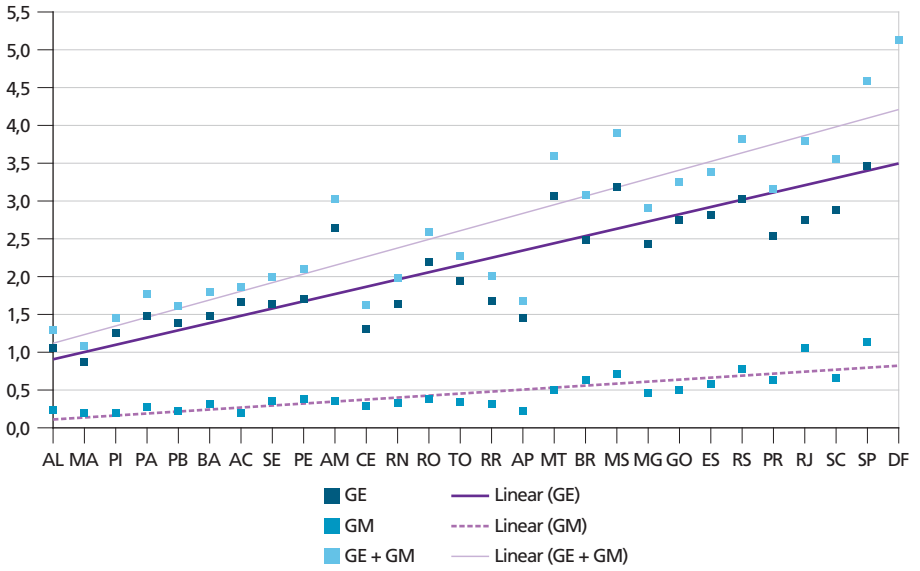
14. Por exemplo, o critério populacional, que é o principal utilizado na repartição das transferências redistributivas, enviesa a distribuição em benefício de localidades pouco populosas, que não necessariamente são aquelas com os maiores hiatos fiscais. Situação semelhante ocorre com grande parcela das transferências devolutivas, cujo critério de rateio prioriza o local em que os bens são produzidos, beneficiando localidades que sediam empreendimentos econômicos de elevado valor adicionado em pequenos espaços geográficos, em detrimento do local do consumo em que normalmente residem os consumidores que pagaram o imposto e concentram-se as demandas por serviços públicos, ou mesmo as compensações financeiras pela exploração de petróleo e gás natural, excessivamente concentradas nos municípios produtores ou confrontantes sem realizar uma avaliação apropriada dos impactos econômicos, sociais e ambientais da atividade.

GRÁFICO 5

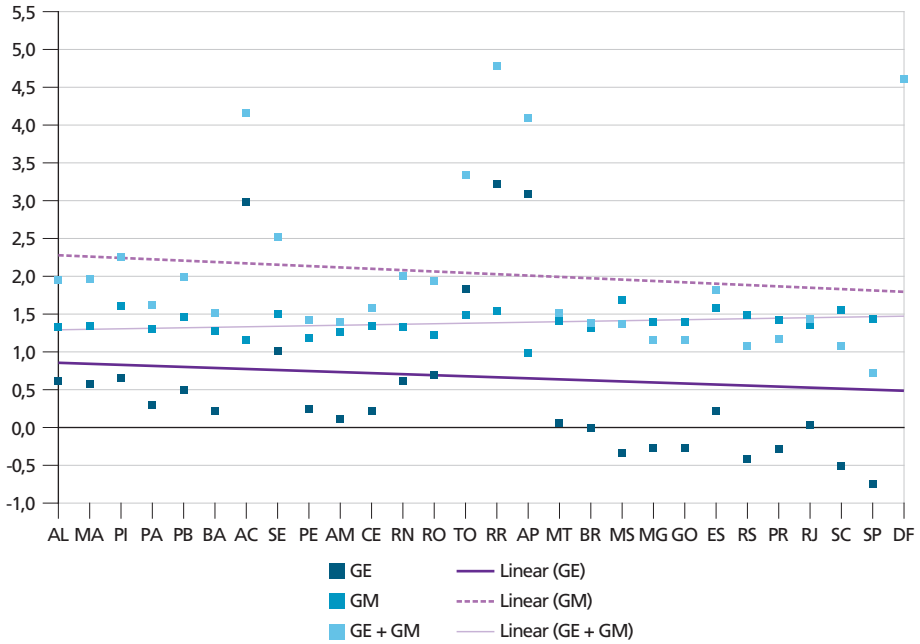
Receita *per capita* por UF no governo estadual (GE) e no governo municipal (GM), ordenada pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) (2014)

(Em R$ milhares)

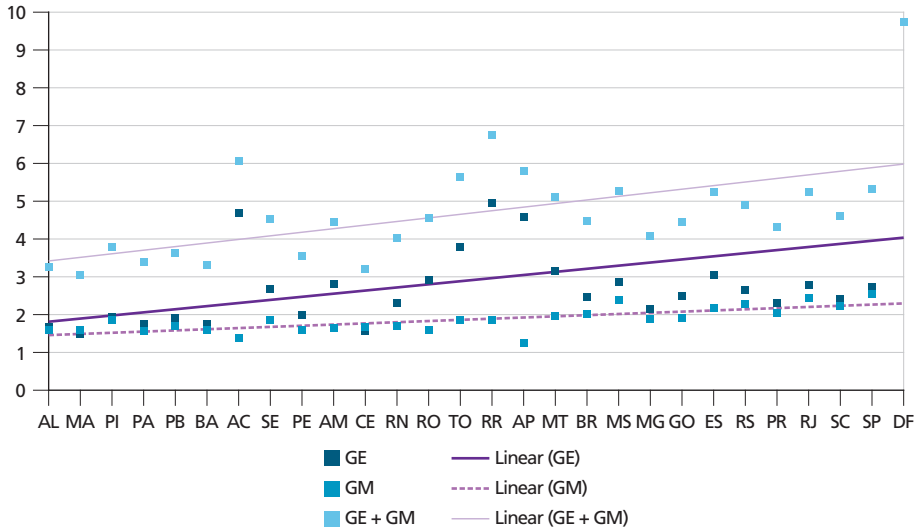
5A – Arrecadação própria



5B – Transferências



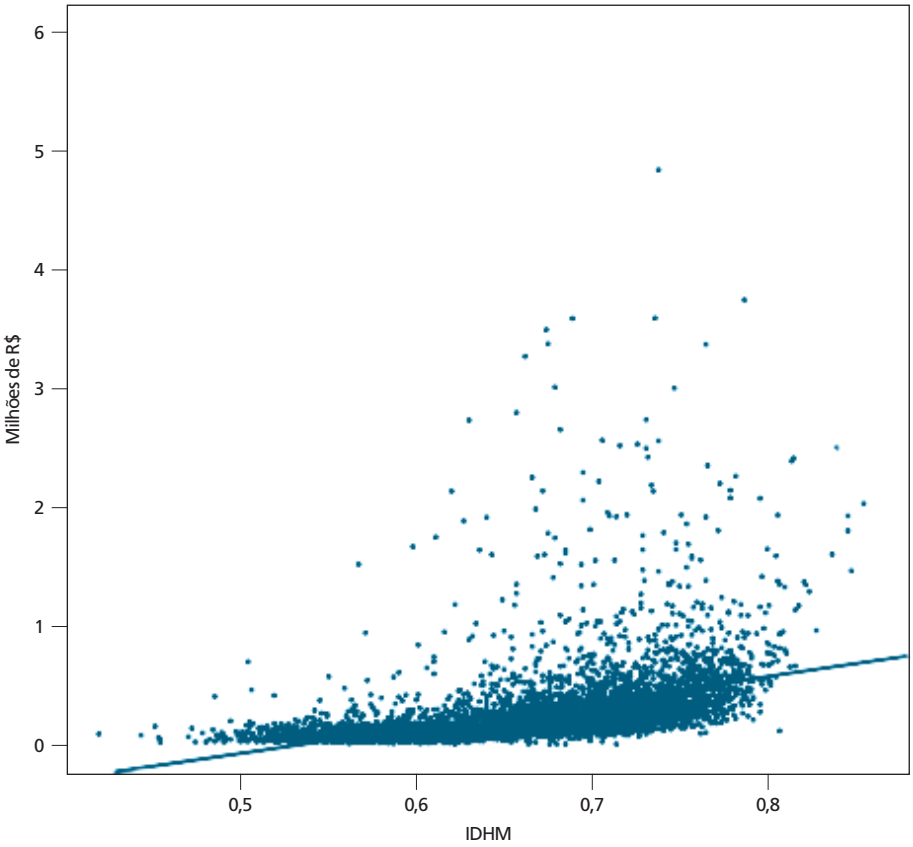
5C – Receita disponível



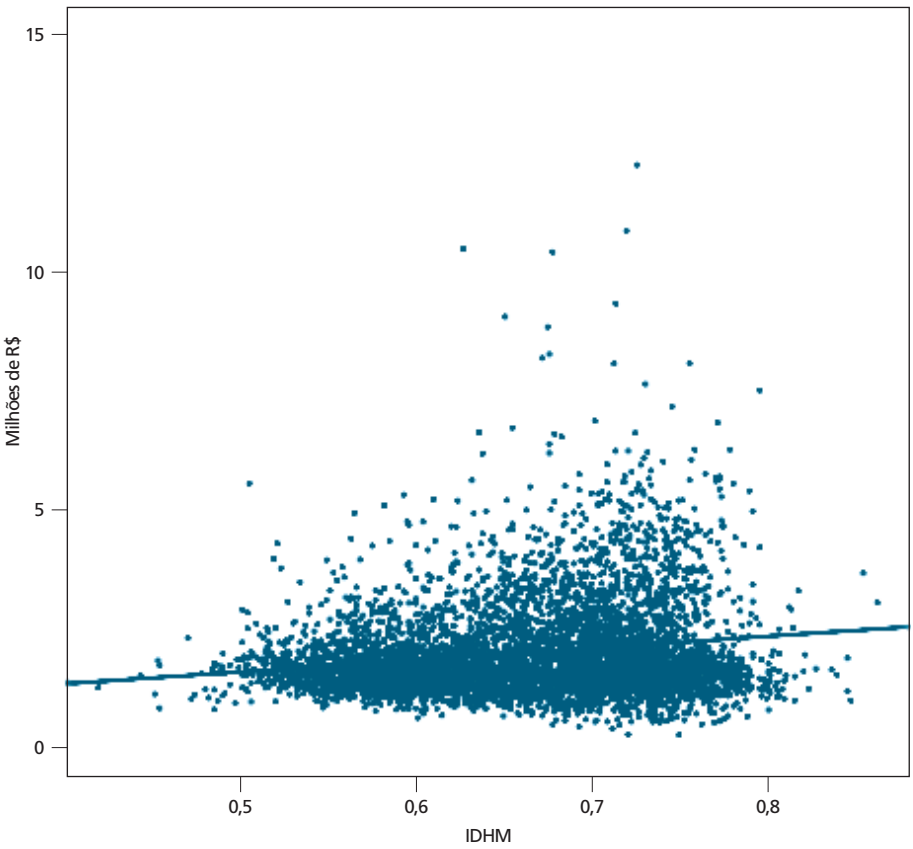
Elaboração do autor.

GRÁFICO 6
Receitas *per capita* dos governos municipais de acordo com o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) (2014)
(Em R$ milhares)

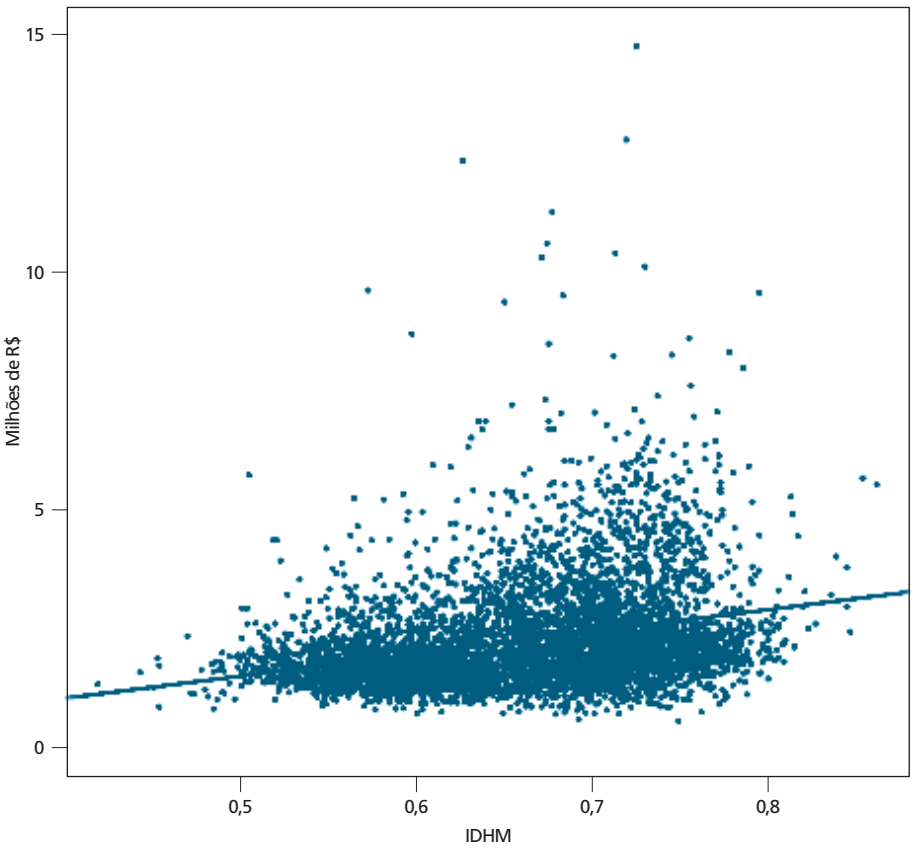
6A – Arrecadação própria



6B – Transferências

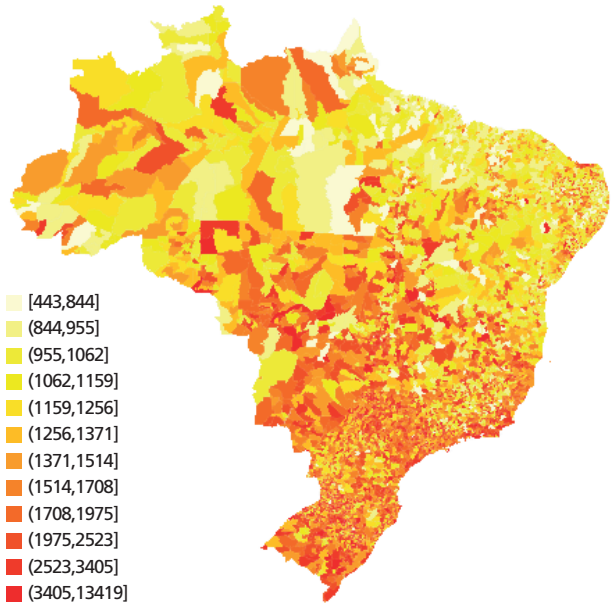


6C – Receita disponível



Elaboração do autor.

FIGURA 1
Receita disponível *per capita* dos governos municipais (2010)
(Em R$)



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

3.4 Excessiva dependência em relação às transferências fragiliza a situação fiscal dos municípios

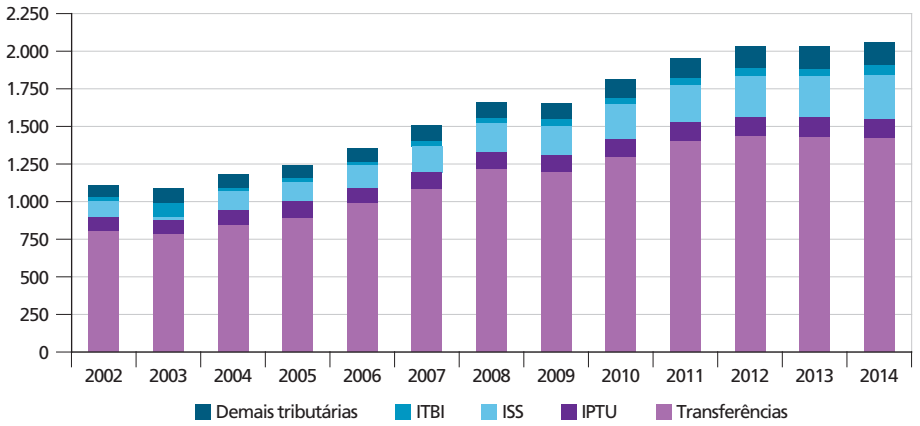
Os governos municipais estão inseridos no arranjo do federalismo fiscal brasileiro como receptores por excelência de transferências legais e constitucionais, que representam 70% das suas receitas disponíveis. O grau de dependência varia de acordo com a hierarquia dos centros urbanos (gráfico 7): em média, as transferências são cerca de metade das receitas disponíveis nas metrópoles (52% ou R$ 1.159 *per capita* transferidos) e, na medida em que caminhamos na direção dos menores centros, cresce para 65% nas capitais regionais e 73% nos centros sub-regionais, até alcançar valores expressivos de 80% nos centros de zona, e 87% nos centros locais (R$ 1.750 *per capita*), que é a categoria que contempla a maioria (ou quatro quintos) dos municípios brasileiros.

Não causa surpresa a existência de um padrão diferenciado de financiamento porque os tributos de competência municipal são de caráter eminentemente urbano, que restringe a capacidade de arrecadação nos centros de menor densidade. O grande problema é que as falhas no desenho do sistema de transferências induzem

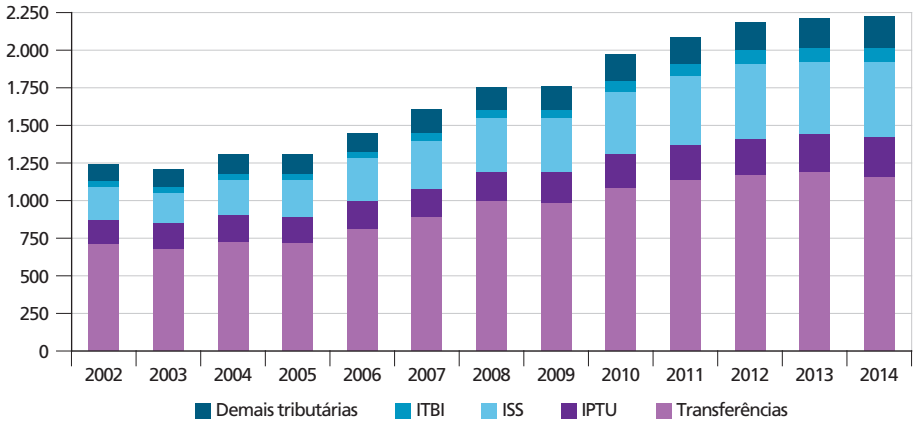
dependência excessiva em relação às transferências e dão origem a dilemas do financiamento federativo. Primeiramente, as ineficiências nos critérios de rateio geram concentração excessiva dos recursos em determinados municípios. Sob essas circunstâncias, os montantes globais transferidos precisam crescer demasiadamente para, de fato, reverterem problemas estruturais e reduzirem o número de municípios subfinanciados. Em segundo lugar, a ausência de instrumentos que condicionem os repasses ao desempenho fiscal dos municípios faz com que as transferências desincentivem o esforço de arrecadação própria, convertendo-se em um mecanismo de financiamento cômodo para as autoridades fiscais, que socializam os custos da provisão de bens públicos locais para o conjunto da Federação. A outra face do sistema de transferências, tal qual está desenhado no Brasil, é que, ao funcionar como uma espécie de substituto da arrecadação própria, fragiliza a situação fiscal dos municípios porque torna seus orçamentos muito reflexos e expostos aos desenvolvimentos da arrecadação nos níveis superiores de governo.

GRÁFICO 7
Receita média *per capita* conforme a tipologia de hierarquia dos centros urbanos (2002-2014)
(Em R$)

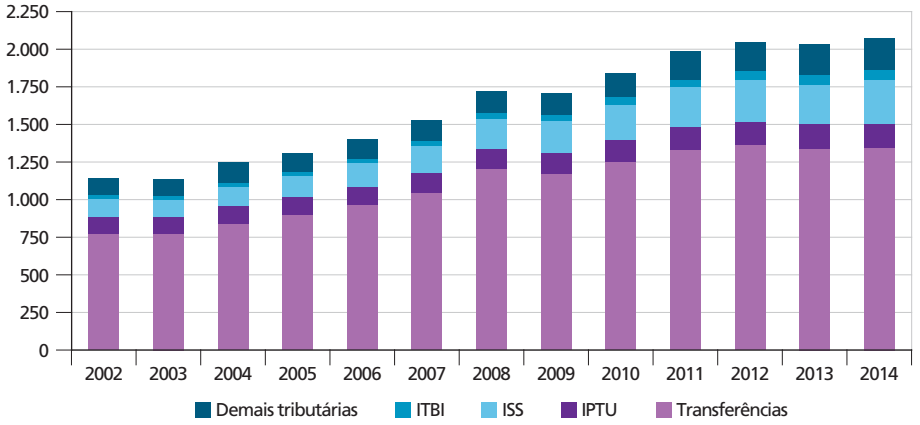
7A – Brasil



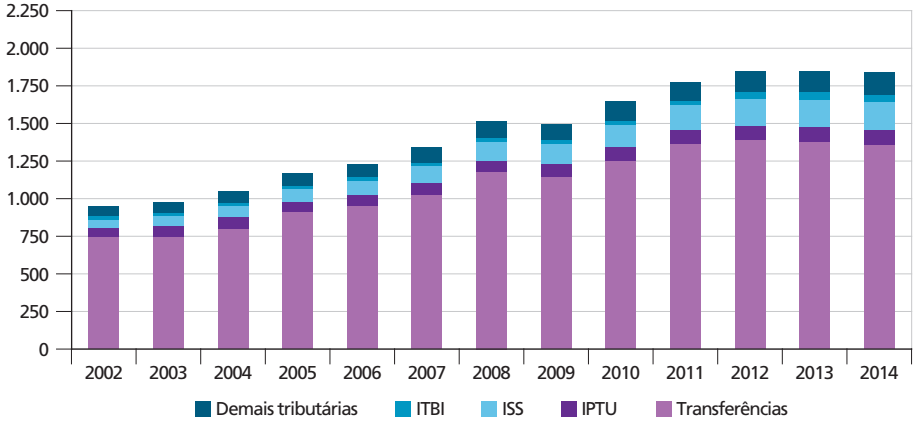
7B – Metrópole



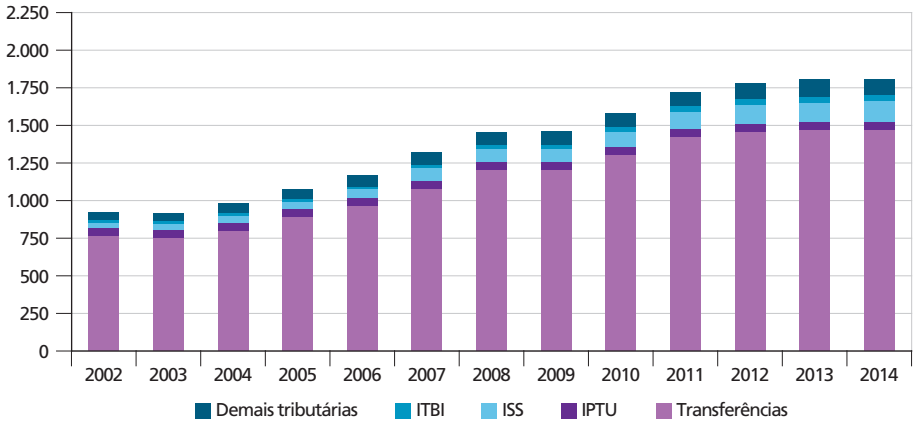
7C – Capital regional



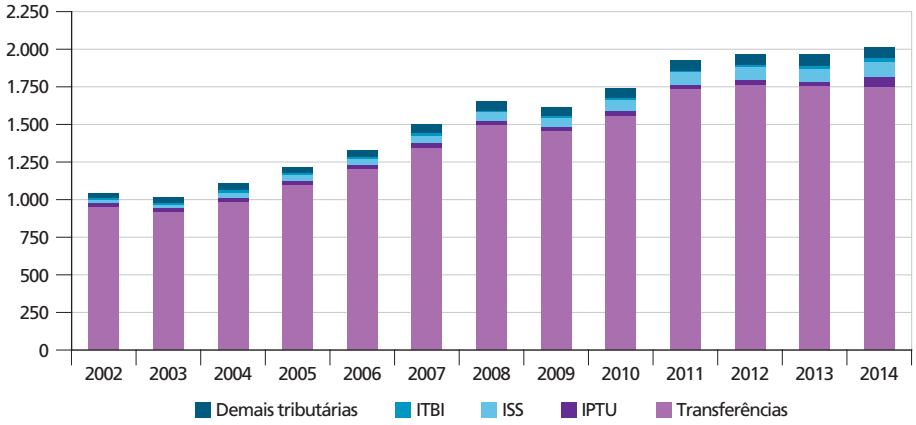
7D – Centro sub-regional



7E – Centro de zona



7F – Centro local



Elaboração do autor.
Obs.: 1. Metrópoles e capitais regionais incluem os municípios das respectivas áreas de abrangência.
2. Valores em R$ de 2014 convertidos pela média aritmética do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

3.5 Restrições ao financiamento das políticas públicas tornaram-se mais agudas na atual fase de desaceleração econômica

Durante os anos 2003-2011, os governos municipais atravessaram um período de bonança, quando, na média do país, as receitas disponíveis cresciam 7,6% ao ano (a.a.) em termos reais e praticamente dobraram, ao sair de R$ 1.085 para R$ 1.956 *per capita*. Desde então, a conjuntura modificou-se radicalmente: a economia brasileira adentrou uma fase de desaceleração econômica que culminou na crise de 2015-2016, e a taxa de crescimento das receitas disponíveis municipais desacelerou-se para 1,7% a.a. entre 2011 e 2014 e deve cair ainda mais no biênio 2015-2016. Os governos municipais depararam-se com uma forte desaceleração

das transferências legais e constitucionais, que ficaram praticamente estagnadas no período 2011-2014 (gráfico 7), após terem crescido a taxas aceleradas no período anterior (7,6% a.a. em 2003-2011), no momento em que o cenário econômico adverso dificultava a arrecadação própria, cujas taxas de crescimento também caíram (dos 7,7% de 2003-2011 para 4,6% em 2011-2014).

Se o período de bonança das receitas (2003-2011) amenizou as restrições aos financiamentos das políticas públicas, o contrário aconteceu na desaceleração pós-2011, quando retornaram com rapidez e intensidade. A elevada sensibilidade cíclica das receitas contrasta com uma estrutura rígida de gastos, caracterizada pelo elevado peso de despesas obrigatórias sobre as quais as autoridades fiscais possuem pouca margem de manobra para ajuste no curto prazo. O resultado é que se transmite um viés pró-cíclico para a política fiscal: nas fases de *boom* econômico abre-se espaço fiscal para políticas públicas de caráter mais discricionário (por exemplo, a política urbana), e nas desacelerações, seus obstáculos financeiros aumentam desproporcionalmente, viés que é mais grave nos governos locais, pois contam com uma gama menos ampla de fontes de recursos à sua disposição e enfrentam limites mais rígidos à tomada de crédito. Sob tais condições, a resposta aos choques de receitas tende a tomar a forma de um ajuste fiscal forçado que, muitas vezes, materializa-se na postergação de pagamentos e na descontinuidade ou mesmo no abandono de diversos projetos e políticas públicas,[15] realidade que boa parte dos municípios brasileiros está atualmente atravessando.

Em resumo, procurou-se mostrar que o processo de gradual desconcentração das receitas disponíveis em favor da esfera municipal, impulsionado por transferências condicionadas, está longe de implicar superação dos obstáculos ao financiamento das políticas públicas porque, paralelamente, uma série de fatores contribuiu para a permanência de uma grande maioria de municípios com baixa capacidade fiscal. As restrições ao financiamento das políticas públicas de caráter mais discricionário foram apenas flexibilizadas no período de bonança das receitas (2003-2011) e, a partir de 2011, retornaram com intensidade sob a combinação perversa de baixo dinamismo econômico com um regime fiscal pró-cíclico.

Minimizar esses problemas passa, entre outras medidas, por diversificar as fontes de financiamento municipais na direção de componentes menos voláteis. Nos últimos anos, a prática do governo central nos momentos de crise foi conceder auxílios financeiros aos municípios (R$ 2,4 bilhões em 2009-2010 e R$ 3,0 bilhões

15. Sob o marco institucional instituído no país a partir do final da década de 1990, estão em vigor limites rígidos à tomada de crédito pelos municípios e prevalece a denominada administração de "boca do caixa". Isto é, as despesas primárias ajustam-se ao volume de receitas primárias de maneira a manter os resultados primários dos governos municipais oscilando ao redor de 0,1% do PIB nacional pelo menos desde o início dos anos 2000 (com única exceção de 2015, quando ficou próximo de zero). Ressalve-se, entretanto, que esse é o padrão mais geral e alguns municípios de grande porte (como São Paulo e Rio de Janeiro) dispõem de fontes mais diversificadas de receitas e inclusive se beneficiaram da flexibilização temporária das restrições ao endividamento dos governos regionais no período 2008-2014, que os permitiu retomar a contratação de crédito externo e bancário.

em 2013-2014), sem exigir contrapartidas, e que foram distribuídos pelo mesmo critério de rateio das transferências redistributivas. Foram meros auxílios esporádicos para sanar uma situação emergencial. Nesse contexto, seria recomendável que os próximos auxílios contemplassem instrumentos que induzam aprimoramentos no arcabouço fiscal.

Um primeiro é a institucionalização de um mecanismo contracíclico de transferências intergovernamentais. Este poderia ser operacionalizado por um fundo que receberia uma parcela das transferências nas fases de aceleração econômica, como uma espécie de poupança dos municípios nos períodos de bonança, e retiradas nas desacelerações. Nada impede que o fundo seja criado inicialmente com recursos do governo federal, mas prevendo aportes dos próprios municípios, quando a economia se recuperar. Também seria desejável que se aproveitasse o momento para adotar critérios de rateio que reflitam melhor os hiatos fiscais dos municípios, ou mesmo estabelecer condicionantes relacionados ao comportamento fiscal de cada um deles. Ainda assim, não é recomendável que a busca pelo fortalecimento fiscal dos municípios passe apenas por ampliar as transferências sob o risco de desincentivar ainda mais a arrecadação própria. É crucial que seja acompanhada de uma estratégia mais decisiva de fortalecimento do autofinanciamento dos municípios.

4 FORTALECENDO O AUTOFINANCIAMENTO DOS MUNICÍPIOS: O POTENCIAL POUCO EXPLORADO DO IPTU

Um caminho natural para fortalecer o autofinanciamento dos municípios é ampliar o esforço fiscal na arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). Além de constituir uma fonte de receitas menos volátil, a tributação recorrente sobre a propriedade imobiliária é considerada uma das mais justas do ponto de vista social, menos maléficas em termos de impactos sobre o crescimento econômico e que pode dotar as administrações locais de um instrumento adicional de política urbana para fins de ordenamento territorial, razões pelas quais é considerada por inúmeros especialistas como o tributo ideal para fins de financiamento dos governos locais.

Apesar disso, o IPTU vem perdendo importância no orçamento dos municípios no decorrer dos últimos anos, tanto nos maiores quanto nos menores polos urbanos (gráfico 7). Entre 2003 e 2014, o imposto caiu de quase um terço do total da arrecadação própria municipal para pouco mais de um quinto, espaço orçamentário que foi ocupado pelos avanços do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) e do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) que ocorreram em dois momentos distintos. Os dois tributos mostraram forte dinamismo durante o período de bonança das receitas municipais (2003-2011), quando cresceram a taxas reais de dois dígitos (10,7% e 11,6% a.a., respectivamente), e, com o advento da desaceleração econômica (2011-2014), suas taxas de crescimento caíram abruptamente para praticamente metade (4,7% e 5,3% a.a.). Tais números indicam que o

esforço fiscal dos municípios foi canalizado prioritariamente para impostos menos visíveis (ISS) ou mais fáceis de arrecadar (ITBI) e mais suscetíveis às oscilações no ritmo de atividade econômica.[16] Esse parece ter sido o caminho preferencial adotado pelas administrações locais, mas a desaceleração recente na arrecadação dá sinais de arrefecimento do seu dinamismo.

Entretanto, a trajetória do IPTU, que cresceu a taxas mais baixas e estáveis, modificando-se pouco antes ou depois de 2011 (3,8% a.a. entre 2003 e 2011 e 4,0% a.a. em 2011 e 2014), sugere baixa volatilidade cíclica e a existência de um potencial de arrecadação que ficou relegado ao segundo plano. A constatação de que o IPTU é insuficientemente explorado como fonte de receita está amparada por uma ampla literatura no Brasil, que remonta a estudos realizados pelo menos desde a década de 1980.

Afinal, qual seria o potencial de arrecadação caso as administrações municipais ampliassem o esforço fiscal do IPTU? Existem alguns exercícios que indicam o tamanho deste potencial, ainda que não seja possível obter estimativas precisas devido à carência de informações sobre as bases de incidência e as políticas tributárias municipais. O primeiro exercício é tomar como referência a arrecadação nos países de melhor *performance* entre aqueles com níveis de renda semelhantes ao brasileiro,[17] sugerindo-se uma arrecadação adicional em torno de 0,4% ou 0,5% do PIB, caso se desejasse aproximar o Brasil, cuja arrecadação vem oscilando na faixa entre 0,4% e 0,5% do PIB por mais de uma década, da média de 0,9% do PIB nos países de melhor *performance* (por exemplo, Rússia e Ucrânia).

A grande limitação desse exercício é que desconsidera uma série de condicionantes do potencial de arrecadação dos municípios não captados pelo nível do PIB nacional e que são essenciais em países com grandes disparidades regionais como o Brasil. Talvez o principal deles seja a densidade dos centros urbanos, não somente porque a base tributável (imóveis formalizados e valorizados) tende a se concentrar nos grandes centros, como também por se tratar de um tributo de administração complexa que demanda recursos (financeiros, técnicos e humanos) nem sempre disponíveis nos menores centros, constatação que fica evidente quando comparamos as médias de arrecadação do IPTU no gráfico 7: o montante *per capita* cresce de acordo com a hierarquia dos centros urbanos e chega a ser quase cinco vezes superior nas metrópoles (R$ 251) do que nos centros locais (R$ 51).

16. Diferentemente do IPTU, cuja base de cálculo é o valor venal dos imóveis estimado pela prefeitura, o ITBI incide sobre o valor de mercado declarado de imóveis negociados. Tanto a quantidade de imóveis negociados quanto os seus preços tendem a ser sensíveis ao ciclo econômico, assim como os valores dos serviços prestados, que é a base de incidência do ISS, que guarda forte correlação com o ritmo de crescimento econômico.

17. Isso é, a média dos seis países de melhor *performance* (20%) entre os trinta classificados como países de renda média e com informações disponíveis no banco de dados do Fundo Monetário Internacional (FMI).

O grau de densidade urbana tampouco esgota o rol de condicionantes que afetam a capacidade de arrecadação dos municípios. A análise mais completa deve levar em consideração fatores como o nível de renda da localidade, variáveis regionais, densidade demográfica e volume recebido de transferências, entre outros. Uma maneira de lidar com esse problema é estimar um indicador do esforço fiscal do IPTU utilizando a técnica de fronteira estocástica, que permite incluir variáveis de controle para os condicionantes da capacidade de arrecadação. De posses destas estimativas, pode-se simular quanto a arrecadação aumentaria caso o esforço fiscal da maioria dos municípios brasileiros se aproximasse daqueles de melhor *performance*. Realizamos esse exercício e, curiosamente, o resultado agregado é muito semelhante ao exercício com comparações internacionais.[18]

Os resultados com indicadores de esforço fiscal dos municípios estimam uma arrecadação adicional da ordem de 0,4% do PIB distribuídos desigualmente entre os diferentes centros urbanos. Em números de 2014, tal esforço equivaleria a aumentar a arrecadação *per capita* do IPTU de R$ 144 para R$ 238 da seguinte maneira: de R$ 51 para R$ 90 na média dos centros locais; de R$ 68 para R$ 116 nos centros de zona; de R$ 99 para R$ 134 nos centros sub-regionais; de R$ 160 para R$ 314 nas regiões metropolitanas (ou áreas de abrangência) das capitais regionais e metrópoles; e, por fim, de R$ 254 para R$ 392 nas metrópoles e capitais regionais. É claro que esses resultados sempre devem ser tomados com ressalva devido às imprecisões dos dados. Porém, fornecem evidências adicionais que reforçam a hipótese de que há baixo grau de aproveitamento do IPTU mesmo em municípios de menor porte.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo das seções anteriores procuramos apresentar uma visão geral sobre dilemas do financiamento das políticas públicas nos municípios brasileiros e propostas voltadas para o fortalecimento da capacidade fiscal municipal. A principal proposta defendida é a ampliação do autofinanciamento dos municípios via taxação da propriedade imobiliária, que perdeu importância nos últimos anos e que é pouco aproveitada no Brasil, mesmo em municípios de pequeno porte. Nossos exercícios sugerem que não seria irrealista traçar uma meta de arrecadação adicional da ordem de 0,4% do PIB, a qual se distribuiria desigualmente de acordo com a densidade urbana e outras especificidades das localidades. O mais importante aqui é trilhar um caminho de fortalecimento fiscal dos municípios que não passe por ampliar ainda mais algumas distorções do sistema fiscal brasileiro, seja no sistema tributário, que tributa excessivamente a produção e o lucro das empresas, seja no âmbito do sistema de transferências, que está pleno de deficiências nos critérios de rateio e que induz excessiva dependência das prefeituras.

18. Foram estimadas cinco funções fiscais para cada um dos grupos homogêneos de municípios de acordo com a tipologia da hierarquia urbana. O exercício consistiu em igualar, dentro de cada grupo homogêneo de município, a estimativa de esforço fiscal dos 80% municípios de menor desempenho à média dos 20% de melhor *performance*.

Nesse contexto, procuramos destacar uma série de características que tornam a tributação sobre a propriedade imobiliária uma alternativa mais atrativa. Entre as quais:

- constitui uma fonte mais estável de financiamento devido à sua baixa sensibilidade em relação aos ciclos econômicos;
- é uma das mais justas do ponto de vista social, por ser bastante progressiva (isto é, incide proporcionalmente mais sobre a renda dos mais ricos);
- distorce menos as decisões de produção e investimento e está associada a impactos menos perniciosos sobre o crescimento econômico;
- dota as administrações locais de um instrumento adicional de política urbana para fins de ordenamento territorial;
- na medida em que os serviços públicos e a infraestrutura urbana ofertados pelo governo local provocam incrementos nos valores dos imóveis, acaba fortalecendo o argumento de que é razoável que o governo recupere uma parcela dessa valorização para financiar tais atividades;
- está associado a um comportamento mais participativo e de cobrança por parte da população, por se tratar de um tributo direto de alta visibilidade e arrecadado pela esfera local, que pode induzir aprimoramentos na transparência e na qualidade do arcabouço fiscal como um todo.

São por essas e por outras características que inúmeros especialistas consideram o imposto recorrente sobre a propriedade como o ideal para fins de financiamento dos governos locais. Se é verdade que há espaço para explorar melhor este imposto, a questão crucial que se coloca é sobre como o fazer.

Em primeiro lugar, existem desafios administrativos não triviais, pois se trata de um imposto complexo de ser administrado. A ampliação da arrecadação demanda, muitas vezes, um esforço de modernização das estruturas tributárias locais e seus requisitos (financeiros, técnicos e humanos) podem ser proibitivos, sobretudo para as menores localidades, quando exigem procedimentos mais sofisticados, como a criação de um cadastro informatizado de imóveis ou a definição de metodologias de avaliação do valor do imóvel. Contudo, nem sempre esse é o caso. Existem várias iniciativas mais simples e menos onerosas que podem lograr avanços, por exemplo, quando se está apenas atualizando parâmetros (revisão da cobertura do cadastro de imóveis, correção das defasagens das plantas genéricas de valores etc.) ou promovendo pequenas mudanças na política tributária (revisão de isenções e outros benefícios fiscais, reforço na cobrança da dívida ativa pelo não pagamento do imposto, instituição de progressividade das alíquotas etc.).

A dificuldade de se implementar tais iniciativas remete mais a uma segunda natureza de desafios na esfera da economia política. Se a alta visibilidade é uma das principais virtudes do imposto sobre a propriedade imobiliária, essa transparência

também é sua maior fraqueza, por torná-lo politicamente muito impopular. Soma-se a isso a notória resistência política, legislativa e jurídica à tributação da renda e da propriedade no Brasil. Mesmo iniciativas simples de correção parcial das defasagens nos valores dos imóveis acabam esbarrando com intensa oposição popular.

Explorar melhor a tributação sobre a propriedade imobiliária exige uma estratégia para lidar simultaneamente com desafios administrativos e de economia política. Por um lado, requer um conjunto de ações com o intuito de profissionalizar as administrações tributárias locais e, mais especificamente, dotá-las de instrumentos técnicos e legais que as permitam proceder adequadamente as atividades de fiscalização e de apuração da base de cálculo com maior amplitude e precisão. Além disso, é importante pensar em legislações que livrem de influências políticas tanto as iniciativas do Poder Executivo quanto os processos que tramitam pelos Legislativos municipais. A questão central a se perseguir é a despolitização do processo de estimação da base de cálculo do imposto, buscando-se minimizar os atuais problemas, como as excessivas defasagens, a baixa cobertura cadastral e o excesso de isenções. Idealmente, também se poderia explorar mais instrumentos, como a progressividade das alíquotas para fins de justiça tributária e/ou função extrafiscal de ordenamento territorial, mas esse é um passo adicional.

Nesse contexto, as seguintes ações são consideradas importantes para proverem condições que permitam explorar melhor o imposto sobre a propriedade imobiliária:

- fortalecimento dos programas de assistência técnica e financeira voltados para a profissionalização e a modernização das gestões tributárias locais, assegurando-se condições técnicas para uma correta apuração das bases de cálculo do imposto;
- promoção de iniciativas de compartilhamento entre os fiscos das melhores práticas e fontes de informações;
- regulamentação de uma legislação nacional que exija atualizações periódicas das plantas genéricas de valores e dos cadastros de imóveis;
- introdução de novos condicionantes para a concessão de transferências voluntárias por parte do governo federal que exijam contrapartida no comportamento fiscal dos municípios e, mais precisamente, que se explore melhor o imposto sobre a propriedade imobiliária;
- favorecimento a experiências, como as plataformas de transparência fiscal e os orçamentos participativos que, ao mesmo tempo, melhoram a comunicação sobre o destino dos recursos e estimulam a participação popular, algo que pode reduzir resistências e induzir aprimoramentos no arcabouço fiscal como um todo.

CAPÍTULO 10

HABITAT III: FINANÇAS MUNICIPAIS E ASPECTOS FEDERATIVOS – O LADO DA DESPESA

Constantino Cronemberger[1]

No escopo dos estudos sobre as cidades, previstos no âmbito da III Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), um dos aspectos relevantes na organização do sistema urbano no território nacional está associado ao *uso* dos recursos fiscais na provisão de bens e serviços públicos locais. Não se trata, portanto, de avaliar apenas as *capacidades* financeiras e tributárias próprias dos municípios e os mecanismos de distribuição e alocação de recursos fiscais via transferências constitucionais e legais. É fundamental analisar, também, a *forma* como os municípios executam suas despesas por meio de suas estruturas administrativas e como eles exercem suas funções públicas na provisão de bens e serviços públicos para o atendimento das demandas da sociedade local.

A Constituição de 1988 definiu,[2] no Artigo 30, as principais atribuições dos municípios. Na Constituição Federal e em suas normatizações complementares são previstas, ainda, outras responsabilidades compartilhadas ou comuns entre os entes federativos, previstas no Artigo 23, além de funções delegadas ou descentralizadas por estados e pela União aos municípios. Para além das obrigações constitucionais e legais de ação pública municipal para aquela provisão, os municípios muitas vezes assumem, inclusive, funções atribuídas aos estados e à União.

Nesses casos, as relações interfederativas – entre municípios, estados e União – compõem, também, aspectos relevantes na avaliação do comportamento municipal. Com isso, busca-se criar uma maior coordenação e cooperação federativa para uma ação pública mais eficaz, eficiente e efetiva. Um dos instrumentos considerados relevantes nessa maior articulação federativa é o consórcio público. A edição da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005,[3] regulamentada pelo Decreto nº 6.017/2007,[4]

1. Técnico de planejamento e pesquisa e coordenador de estudos em desenvolvimento federativo na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. *E-mail*: <constantino.mendes@ipea.gov.br>.

2. Disponível em: <http://goo.gl/PRAKvk>.

3. Disponível em: <http://goo.gl/w8sO1I>.

4. Disponível em: <http://goo.gl/g1HKSf>.

dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios com a finalidade de executar a gestão associada de serviços públicos entre os municípios e/ou estados e/ou União.

A análise da despesa municipal pode ser feita de duas formas principais, que cobrem aspectos relevantes da ação pública: econômica e funcional. A despesa, assim como a receita, é classificada em duas categorias econômicas: corrente e capital. O Grupo de Natureza de Despesa (GND) é um agregador de elemento de despesas, com seis categorias: na conta-corrente (pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida, outras despesas correntes); e na conta capital (investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida). Para efeito desta análise, o foco será nas despesas de pessoal e encargos sociais e de investimentos.

Do ponto de vista dos gastos públicos, a Lei de Responsabilidade Fiscal[5] (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que regulamenta os artigos 163 e 169 da Constituição Federal de 1988)[6] estabelece normas para a responsabilidade na gestão fiscal. Sobressai-se, no lado das despesas públicas, a regra de controle dos gastos com pessoal (máximo de 60% da receita corrente líquida municipal), principal rubrica da despesa corrente.

No caso da classificação funcional (funções e subfunções), busca-se responder basicamente à indagação "em que áreas de despesa a ação governamental será realizada?" (Brasil, 2016). Segundo o Artigo 30 da Constituição Federal, as principais funções municipais estão associadas a: transporte público urbano, educação fundamental e pré-escolar, saúde preventiva, uso da terra e preservação cultural e histórica. Juntamente a outras funções compartilhadas com a União e/ou os estados ou delegadas na provisão de outros bens e serviços públicos, as funções consideradas aqui estão associadas com as áreas de: planejamento, educação/cultura, habitação/urbanismo, saúde/saneamento e transportes.

Vários dispositivos constitucionais e legais definem níveis mínimos de gastos,[7] particularmente para os setores de educação e saúde. Depois da despesa com previdência social, essas duas funções concentram a maior parcela dos gastos públicos: em torno de 30% do total da despesa. No caso da educação, o Artigo 212 da Constituição Federal de 1988 dispõe que a aplicação de recursos na manutenção e no desenvolvimento do ensino – no caso dos estados, do Distrito Federal e dos municípios – não pode ser inferior a 25% da receita líquida de impostos e transferências.

A Emenda Constitucional nº 14/1996[8] deu impulso a esse setor, com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental

5. Disponível em: <http://goo.gl/Yhedlm>.
6. A grande dificuldade das normas fiscais nacionais é tratar diferentemente as situações de entes federativos, levando em consideração as heterogeneidades e as desigualdades regionais.
7. A universalidade e a uniformidade das normas constitucionais não levam em consideração as condições específicas das localidades, as demandas locais específicas e os custos associados para essa provisão.
8. Disponível em: <http://goo.gl/Ej9phV>.

e de Valorização do Magistério (Fundef).[9] O fundo é composto por 15% das principais receitas de impostos – Fundo Perpétuo de Educação (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI-exportação), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e ICMS-desoneração das exportações – e pela complementação da União, quando for o caso. A organização do sistema educacional é de responsabilidade conjunta das três esferas de governo. No caso dos municípios, os recursos do fundo são aplicados na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental e na educação infantil.

No caso da saúde pública, segundo determina a Constituição Federal (artigos 156, 158 e 159), o mínimo de 15% dos impostos arrecadados pelo município e 12% daqueles dos estados deve ser destinado às ações e aos serviços dessa área.[10] A provisão deste serviço deve ser compartilhada, constituindo-se em um Sistema Único de Saúde (SUS) entre os três níveis de governo, com a União definindo diretrizes e os estados e os municípios executando os serviços.

Do ponto de vista das despesas municipais globais na categoria econômica, entre 2010 e 2014 (tabela 1), observa-se a alta concentração das despesas correntes (88,5% do total), particularmente na despesa de pessoal e encargos sociais (em média, 46,0%) e, em contrapartida, a baixa parcela da despesa de capital, com investimentos cobrindo a maior parte desta despesa.

TABELA 1
Despesas municipais (2010-2014)
(Em R$ bilhões)

Despesas pagas	2010	2011	2012	2013[1]	2014[1]
Despesas correntes	236,00	248,00	276,00	377,00	370,00
Pessoal e encargos sociais	121,00	129,00	144,00	202,00	199,00
Juros e encargos da dívida	4,00	4,00	4,00	4,00	5,00
Outras despesas correntes	111,00	115,00	127,00	170,00	166,00
Despesas de capital	30,00	32,00	39,00	45,00	48,00
Investimentos	23,00	25,00	32,00	36,00	41,00
Inversões financeiras	1,00	0,51	0,69	0,72	0,88
Amortização/refinanciamento da dívida	6,00	7,00	6,00	8,00	7,00
Aplicações diretas	6,00	7,00	6,00	n.d.	n.d.
Reserva do RPPS[2]	48,00	0,06	0,05	n.d.	n.d.
Reserva de contingência	191,00	0,00	0,01	n.d.	n.d.
Total	**267,00**	**280,00**	**314,00**	**422,00**	**418,00**

Fonte: Balanço do Setor Público Nacional (BSPN)/STN.
Notas: [1] Valores empenhados.
[2] Regime próprio de previdência social.
Obs.: n.d. = dados não disponíveis.

9. O Fundef foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), pela Emenda Constitucional nº 53/2006, elevando os recursos da União aos estados e aos municípios e implantando o Plano Nacional de Educação (PNE).

10. A Emenda Constitucional nº 29/2000 elevou os recursos de estados e dos municípios para a saúde.

Com relação às despesas funcionais globais, as tabelas sintéticas a seguir – tabelas 2 e 3 – (Bremaeker, 2015) apresentam gastos por faixas populacionais dos municípios em algumas funções principais (educação, saúde e urbanismo). São apresentadas, também, as despesas municipais em bens e serviços de competência exclusiva de estados e da União. A tabela 2 mostra a forte alteração das despesas, entre 1972 e 2012, de serviços urbanísticos para educação e, especialmente, saúde. Na média nacional, a parcela de educação cresceu de 15% para 27%, e saúde de 6% para 23%. Em urbanismo houve uma queda participativa de 27% para 14%.

Em algumas faixas populacionais municipais, o aumento foi mais expressivo ainda. No grupo de municípios com população de 10 mil a 100 mil habitantes, o incremento da função educação passou de cerca de 17% para próximo a 34%. No caso de saúde, o grupo entre 100 mil e 500 mil passou de 4% para cerca de 24%. Por sua vez, os grupos abaixo de 20 mil habitantes reduzem fortemente as despesas na área de urbanismo, penalizando localidades, em geral, mais carentes de infraestrutura urbana.

TABELA 2
Participação das despesas dos municípios com as funções educação e cultura e saúde e urbanismo, em relação às despesas orçamentárias, segundo os grupos de habitantes (1972 e 2012)
(Em %)

Grupos de habitantes (por mil)	Educação e cultura		Saúde		Urbanismo	
	1972	2012	1972	2012	1972	2012
Brasil	**14,82**	**26,95**	**5,67**	**22,91**	**27,41**	**14,09**
Até 2	17,34	21,55	3,65	21,58	9,20	7,29
2 a 5	16,52	26,63	4,48	21,58	13,71	8,34
5 a 10	17,29	30,99	4,26	21,89	16,68	9,23
10 a 20	17,25	34,10	4,63	22,08	19,15	9,68
20 a 50	16,59	34,41	3,75	21,68	25,27	10,11
50 a 100	16,66	32,79	3,67	23,69	31,14	10,92
100 a 200	15,67	27,70	3,93	22,83	34,84	11,10
200 a 500	14,02	25,07	4,58	24,30	36,07	11,97
500 a 1.000	15,91	21,48	7,60	28,94	33,20	9,72
1.000 a 5.000	10,47	18,83	5,56	26,00	37,41	14,81
Acima de 5.000	14,61	19,88	6,85	17,56	22,75	13,60

Fontes: Pesquisa de Municípios do Brasil (1973)/Ibam e IBGE e STN (2012).
Obs.: Tabulações e cálculos de François E. J. de Bremaeker.

Os dados das despesas municipais como parcela da receita orçamentária municipal com serviços de responsabilidade estadual e da União representam cerca de 3%, nas maiores cidades (acima de 1 milhão de habitantes), até 12% nas pequenas (até 2 mil habitantes). Mais uma vez, a pressão sobre a execução pública

municipal recai mais fortemente sobre localidades com menores condições de atuar eficientemente em responsabilidades de estados e do governo federal.

TABELA 3
Gastos efetuados pelos governos municipais com serviços de competência exclusiva da União e dos estados, segundo grupos de municípios (2012)

Grupos de habitantes (por mil)	Número de municípios	Gastos com serviços da União e dos estados[1]		
		Porcentagem sobre a receita orçamentária	Despesa média municipal (R$)	Despesa total dos municípios (R$)
Brasil	**5.568**	**5,25**	**4.000.100,00**	**22.272.556.667,00**
Até 2	122	11,91	1.058.375,00	128.063.375,00
2 a 5	1.171	10,49	1.191.846,00	1.403.994.588,00
5 a 10	1.210	9,37	1.490.820,00	1.803.892.200,00
10 a 20	1.393	7,46	2.087.515,00	2.907.908.395,00
20 a 50	1.054	6,20	3.611.476,00	3.806.495.704,00
50 a 100	325	5,36	6.973.128,00	266.282.850,00
100 a 200	152	5,11	14.614.900,00	2.221.464.800,00
200 a 500	98	4,60	32.211.676,00	3.156.744.248,00
500 a 1.000	22	4,28	63.764.122,00	1.402.810.684,00
1.000 a 5.000	13	3,23	115.812.997,00	1.505.568.961,00
Acima de 5.000	2	2,93	834.665.461,00	1.669.330.862,00

Fontes: STN (2012) e Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope)/MEC (2012).
Nota: [1] Dados expandidos a partir de uma amostra de 5.296 municípios para um total de 5.568 municípios. Não são considerados os dados referentes ao Distrito Federal e a Fernando de Noronha.
Obs.: 1. Tabulações especiais de François E. J. de Bremaeker.
2. Foram efetuados 783 ajustes à base de dados de receitas e 703 à base de dados de despesas.

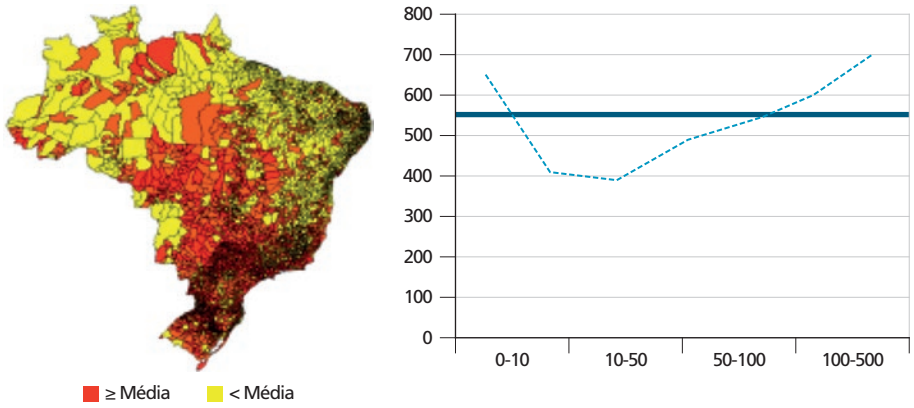
O comportamento das despesas municipais certamente tem correlação direta com o comportamento da receita, tratado na seção anterior sobre dilemas do financiamento das políticas públicas nos municípios brasileiros. Mas, certamente, a configuração regional da despesa revela as relações entre os níveis de provisão de bens e serviços públicos e as condições socioeconômicas locais. Os dados das despesas orçamentárias municipais, em 2000 e 2010,[11] em termos nominais, demonstram a enorme disparidade do valor *per capita* inter e intrarregional, considerando os tamanhos das cidades (figura 1).

As cidades de pequeno porte (abaixo de 50 mil habitantes) e de grande porte (acima de 100 mil habitantes) são aquelas com as maiores despesas médias, enquanto as de porte médio (entre 50 mil e 100 mil habitantes) apresentam a menor despesa média. Esse comportamento revela, implicitamente, problemas de escala, de externalidades e de economias de aglomeração na provisão de bens e serviços públicos locais (Mendes, 2015).

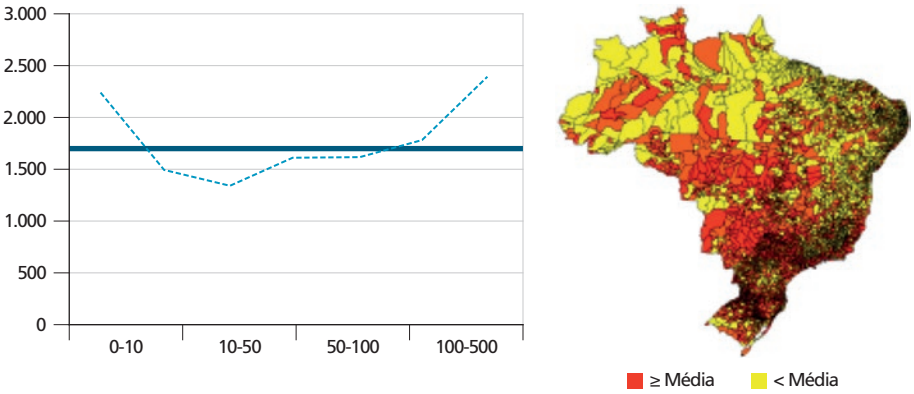
11. A inflação (IPCA) no período de janeiro de 2000 a dezembro de 2010 foi da ordem de 101,2%.

FIGURA 1
Despesa orçamentária *per capita* (DO pc) (2000 e 2010)
(R$ 1,00)

1A – DO pc 2000 (município)



1B – DO pc 2010 (município)



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

Os dados anteriores demonstram, ainda, a existência de menor despesa média em regiões menos desenvolvidas (em amarelo), exatamente nas quais as deficiências de arrecadação, em função da pequena base produtiva e de renda, e as necessidades ou demandas sociais, em função dos baixos índices socioeconômicos, são maiores. Ao mesmo tempo, em municípios pequenos, com pequena estrutura gerencial e mercado restrito, os custos na provisão de bens e serviços públicos são maiores, dada a baixa escala local. Economias de aglomeração e de escala são crescentes na medida em que o tamanho do município aumenta, gerando efeitos externos entre as localidades mais próximas.

A partir de um porte maior de municípios, acima de 100 mil habitantes, as deseconomias de escala e de aglomeração começam a prevalecer, em função dos custos crescentes na provisão de bens e serviços públicos com maior complexidade e diversidade para o atendimento das demandas sociais ampliadas. Em um ponto intermediário, entre municípios muito pequenos e municípios muito grandes, podem ser encontrados níveis de escala e aglomeração compatíveis com custos médios e despesas médias inferiores para aquela provisão. Isso coloca a cidade média como uma referência para uma provisão pública mais barata. Não por acaso diversos estudos (Mendes, 2015) sugerem, ainda, o papel central das cidades médias na organização do sistema de cidades.

Ao mesmo tempo, vários estudos indicam (Mendes, 2015), em função da fragmentação e dos custos das ações públicas, a necessidade de instrumentos e mecanismos de cooperação e coordenação federativa entre os municípios e destes com os estados e a União (a exemplo dos consórcios públicos), na provisão de bens e serviços públicos locais, no sentido de geração de economias de escala e de aglomeração. Resultados esperados compreendem a redução dos custos de provisão, a constituição de recursos públicos ampliados e a maior efetividade, eficácia e eficiência na execução das políticas públicas.

A distribuição das despesas municipais pode ser avaliada, também, levando em consideração as categorias da região de influência das cidades (Regic)[12] (tabela 4). Note-se que a distribuição das classes em nível regional reflete uma particularidade territorial em relação aos dados analisados. As regiões Nordeste e Sudeste são as que concentram a maior parcela dos municípios, apesar dos níveis de despesas *per capita* serem diferenciados, como visto anteriormente (figura 1). Existe um certo equilíbrio nestas duas regiões quanto ao número de municípios nas classificações Regic. A despeito disso, note-se a existência de diferenças relevantes nas condições locais nas duas regiões em termos político-administrativos, econômicos e sociais. Enquanto isso, existe uma concentração no Sudeste da presença dos centros metropolitanos e suas áreas de abrangência.

Na sua dimensão econômica (anexo 1), considerando os anos de 2002 e 2010, em valores nominais, percebe-se a alta participação da despesa corrente na despesa orçamentária, em todas as categorias, variando sempre acima de 80% do total no primeiro ano. Essa parcela aumenta, em 2010, em praticamente todas as classificações municipais, o que reflete, consequentemente, uma queda da parcela referente ao investimento (conta capital) no período, com exceção na capital regional B, na metrópole e na grande metrópole nacional. Esse comportamento é mais danoso em localidades carentes de infraestrutura e de bases econômico-produtivas.

12. Na categoria metrópole nacional não foi incluído Brasília (Distrito Federal), dada a distorção dos dados da capital nacional. Existe uma diferença entre as amostras de municípios nos anos considerados – 2002, 2010 e 2014. Isso acontece em função da disponibilidade e compatibilização de dados da Finança do Brasil (Finbra)/Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

TABELA 4
Classificação Regic dos municípios (base 2002)

Classificação Regic por regiões	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	**Total**
Centro local	355	1.423	1.256	930	358	**4.322**
Cento de zona A	13	49	51	51	28	**192**
Centro de zona B	22	111	109	78	41	**361**
Centro sub-regional A	3	24	26	24	6	**83**
Centro sub-regional B	16	26	21	14	-	**77**
Capital regional A	-	6	2	1	2	**11**
Capital regional A – área de abrangência	-	24	16	6	-	**46**
Capital regional B	-	5	5	9	-	**19**
Capital regional B – área de abrangência	-	2	9	14	-	**25**
Capital regional C	6	11	22	7	1	**47**
Capital regional C – área de abrangência	1	-	25	10	-	**36**
Metrópole	2	3	1	2	1	**9**
Metrópole – área de abrangência	4	31	27	24	6	**92**
Metrópole nacional	-	-	1	-	-	**1**
Metrópole nacional – área de abrangência	-	-	17	-	9	**26**
Grande metrópole nacional	-	-	1	-	-	**1**
Grande metrópole nacional – área de abrangência	-	-	45	-	-	**45**
Total	**422**	**1.715**	**1.634**	**1.170**	**452**	**5.393**

Fonte: IBGE.

A despesa de pessoal representa parcela acima de 50% da despesa corrente[13] em praticamente todas as classes. Em geral, esta parcela é maior nas áreas de abrangência das capitais regionais e das três classes de metrópoles, o que evidencia o problema para o maior controle fiscal do entorno das grandes cidades (e regiões metropolitanas). As menores parcelas médias são na metrópole e na grande metrópole nacional: em torno de 45%. Entre 2002 e 2010, esta parcela de despesas sofreu crescimento maior, particularmente nos centros locais e de zona e em área de abrangência de metrópole, reiterando a problemática anterior. Isso significa um comportamento usual nas pequenas cidades de incorporar as demandas de trabalho local no emprego público, em condições de bases econômico-produtivas e de renda deficientes.

A distribuição das despesas municipais nas classes da Regic, em sua dimensão funcional (anexo 2), revela, de um lado, a maior participação das parcelas de

13. A rubrica de despesa de pessoal é crítica na Lei de Responsabilidade Fiscal. Os seus limites estão estabelecidos como percentual da receita líquida (60% no caso dos municípios), apesar de na avaliação de controles fiscais ser considerado 57% como limite emergencial.

educação e de saúde na despesa orçamentária municipal (de 40% a 50% do total), entre 2002 e 2010, em valores nominais.[14] Não há mudança significativa na parcela de cada categoria na despesa orçamentária entre os dois anos, em média: educação e cultura em torno de 22%, habitação e urbanismo em torno de 13%, saúde e saneamento em torno de 20% e transporte em torno de 4%. De outro lado, os dados demonstram a forte concentração destas mesmas despesas, bem como das demais categorias, nas metrópoles nacionais e na grande metrópole nacional (acima de 80% do total de cada categoria). Esse comportamento incentiva os pequenos municípios a dependerem cada vez mais dos serviços essenciais nessas áreas, disponíveis nas grandes cidades em maior quantidade, complexidade e melhor qualidade.

As diretrizes gerais do Estatuto da Cidade[15] preveem (Artigo 2º, incisos I, III e X), em linha com essa discussão, a cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social, e a 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.

Entre outros instrumentos previstos no estatuto (Artigo 4º) estão os planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual; os institutos tributários e financeiros; e o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), com aplicação progressiva, além de incentivos e benefícios fiscais e financeiros. Todos esses resultados conduzem a uma série de conclusões e condicionantes:

- a avaliação da despesa municipal, em suas composições econômica e funcional, revela, mais do que somente um espelho da análise da receita, as ações públicas locais, no sentido seja de observar o cumprimento das suas competências e responsabilidades constitucionais e legais, seja em cumprir a função pública de prover bens e serviços públicos compatíveis com o atendimento das necessidades e demandas sociais;
- se a capacidade financeira e fiscal própria dos municípios está diretamente associada às condições produtivas e de renda locais, revelando o grau de dependência das transferências dos estados e da União, o comportamento das despesas está diretamente associado com aspectos administrativos e gerenciais dos governos locais para cumprir suas obrigações constitucionais e legais;

14. A inflação (IPCA) no período de janeiro de 2002 a dezembro de 2010 foi da ordem de 76,3%.
15. Disponível em: <http://goo.gl/DHVoHl>.

- a análise da despesa municipal revela alguns resultados principais: a incompatibilidade entre os níveis *per capita* das execuções orçamentárias *vis-à-vis* as condições socioeconômicas locais; a forte concentração das ações públicas nas grandes cidades; e a alta parcela das despesas médias nas pequenas cidades;
- a avaliação da categoria econômica das despesas demonstra a alta participação das despesas correntes (de pessoal), com reflexos no baixo nível de investimento local, limitando especialmente os municípios de regiões menos desenvolvidas de superar a sua dependência fiscal e de estimular a sua autossuficiência financeira;
- a análise da categoria funcional das despesas revela a forte concentração das ações públicas em áreas de educação e saúde, por força constitucional e legal, provocando desequilíbrios setoriais e criando limitações na execução em outras funções de responsabilidade e relevância local: urbanismo, saneamento e transporte entre os principais;
- a análise da despesa nas categorias da Regic revela os distintos comportamentos das cidades, com os centros locais e de zona com maiores limitações para o uso de recursos em investimentos e as evidências das problemáticas das áreas de abrangências das capitais e metrópoles, em termos de suas menores parcelas e capacidades de execução das políticas públicas.

Finalmente, as orientações da Habitat III, em relação à questão do financiamento metropolitano, trazem várias ações que são consideradas importantes, tais como:

- auxiliar os governos locais na atualização e implementação de suas bases de impostos e taxas com a finalidade de geração de recursos que possam ser utilizados no financiamento das políticas urbanas locais;
- fortalecer instrumentos de recuperação da valorização imobiliária como estratégia tanto para a ampliação da capacidade de investimento dos governos locais quanto para a alteração das expectativas de ganho dos proprietários de terra e, consequentemente, as pressões sobre as administrações municipais em relação ao uso do solo;
- estratégias para a inclusão das situações de informalidade na gestão tributária, para promover o reconhecimento da existência destas situações (forma de inclusão e promoção de cidadania) e também como estratégia de educação fiscal;
- instituir políticas nacionais de financiamento da política urbana e mecanismos de redistribuição para redução das desigualdades regionais e locais;

- regulamentar, na implementação de parcerias público-privadas, o respectivo marco legal, previamente debatido com a sociedade, e construir mecanismos efetivos de fiscalização dos serviços, de modo a garantir a prevalência do interesse público;
- realizar estudos e pesquisas com vistas à elaboração de modelos e estratégias de financiamento;
- estimular projetos regionais (latino-americanos) de cooperação ao financiamento para o desenvolvimento urbano;
- estimular projetos para aperfeiçoar a capacitação técnica e gerencial das equipes locais para o gerenciamento de projetos de desenvolvimento urbano;
- promover a reforma no sistema financeiro internacional com vistas à elaboração de modelos inovadores de financiamento do desenvolvimento urbano sustentável;
- estabelecer alinhamento com o Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS) 17 e com a agenda de ação de Adis Abeba, para ancoragem de propostas de financiamento global.

Essas orientações e os resultados apresentados, por sua vez, levam à consideração de algumas sugestões e orientações para políticas públicas locais:

- necessidade de compatibilizar as ofertas e as demandas locais. De um lado, compatibilizando a base produtiva e de emprego local (oferta) e as demandas socioeconômicas. De outro, produzindo maior equilíbrio entre as capacidades tributárias (oferta) com a execução na provisão de bens e serviços públicos para compensar as necessidades e demandas locais;
- necessidade de aumentar a parcela de investimentos nas despesas municipais. Para isso, a necessária redução na despesa corrente e de pessoal deve estar associada ao aumento da capacidade produtiva e de atividades econômicas (privadas) locais, de forma a absorver a oferta de trabalho, reduzindo a dependência do emprego público;
- o alto custo de despesa média nas pequenas e grandes cidades implica incentivar políticas públicas em localidades em que o nível de escala e de aglomeração seja compatível com o aumento da eficiência na provisão de bens públicos. Neste caso, os centros médios constituem referências aos estímulos e incentivos de ação pública;
- ao mesmo tempo, a criação de escala e de aglomeração nas pequenas cidades e a redução dos congestionamentos nas grandes cidades vão na direção de criação de mecanismos de arranjos federativos (a exemplo

dos consórcios públicos), compreendendo a coordenação de municípios, estados e União para o compartilhamento das ações públicas, reduzindo custos de provisão e promovendo maior eficiência, eficácia e efetividade na execução orçamentária para a provisão de bens e serviços públicos compatíveis com as necessidades e demandas socioeconômicas locais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento (MTO)**. Edição 2017. Brasília: MP, 2016. Disponível em: <http://goo.gl/93IeRC>.

BREMAEKER, F. E. J. **As finanças municipais em 2014**. Rio de Janeiro: Observatório de Informações Municipais, 2015.

MENDES, C. C. **Padrões regionais da despesa pública municipal no Brasil**. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2089). Disponível em: <http://goo.gl/GPoa4k>.

ANEXO A

CLASSIFICAÇÃO ECONÔMICA

TABELA A.1
Despesas 2002

Classificação Regic	Número de municípios	População média (habitante)	População mediana (habitante)	Despesas orçamentárias (DO) (R$)	Despesas correntes (DC) (R$)	DC / DO (%)	Despesas de pessoal (DP) (R$)	DP / DC (%)	Despesas de capital (DK) (R$)	DK / DO (%)	Investimentos (I)	I / DK
Centro local	4.322	11.196	7.843	6.748.373,47	5.542.027,85	82,12	2.743.517,93	49,50	1.206.345,62	17,88	1.089.190,81	90,29
Centro de zona A	192	49.220	43.474	26.662.677,20	22.437.233,99	84,15	11.707.762,65	52,18	4.225.443,21	15,85	3.621.786,21	85,71
Centro de zona B	360	26.317	22.711	14.092.593,26	11.865.439,27	84,20	6.157.506,08	51,89	2.227.154,00	15,80	1.959.351,65	87,98
Centro sub-regional A	83	106.255	93.263	61.742.880,15	52.636.427,25	85,25	27.203.043,72	51,68	9.106.452,90	14,75	7.602.391,17	83,48
Centro sub-regional B	77	71.744	65.209	35.978.114,25	30.262.802,57	84,11	16.374.354,79	54,11	5.715.311,68	15,89	5.059.883,94	88,53
Capital regional A	11	650.473	473.991	437.515.907,50	379.235.623,95	86,68	197.286.575,86	52,02	58.280.283,55	13,32	51.073.496,17	87,63
Capital regional A – área de abrangência	46	86.452	54.936	49.784.422	40.954.653,86	82,26	23.019.581,26	56,21	8.829.767,98	17,74	7.850.097,04	88,90
Capital regional B	21	331.973	318.916	209.572.075,01	184.756.173,17	88,16	92.054.766,80	49,83	24.815.901,83	11,84	20.209.173,66	81,44
Capital regional B – área de abrangência	25	37.082	32.091	22.509.557	19.126.803,27	84,97	10.421.332,43	54,49	3.382.753,48	15,03	2.847.074,57	84,16
Capital regional C	47	220.787	198.942	151.159.444,03	127.730.517,02	84,50	65.698.105,94	51,43	23.428.927,01	15,50	20.153.766,96	86,02
Capital regional C – área de abrangência	36	76.726	29.845	61.032.273	51.060.447,22	83,66	28.478.324,09	55,77	9.971.825,68	16,34	7.514.922,28	75,36
Metrópole	9	1.715.862	1.488.805	1.189.327.959,76	1.054.610.190,11	88,67	481.424.182,44	45,65	134.717.769,65	11,33	104.617.680,53	77,66
Metrópole – área de abrangência	92	103.647	61.349	51.048.635,41	42.646.460,25	83,54	23.155.288,74	54,30	8.402.175,16	16,46	7.013.385,64	83,47
Metrópole nacional	1	5.937.253	5.937.253	6.415.050.701,73	5.443.225.569,70	84,85	3.094.955.670,95	56,86	971.825.132,03	15,15	640.603.379,52	65,92
Metrópole nacional – área de abrangência	26	217.635	113.430	99.934.873,97	87.191.581,91	87,25	47.563.117,08	54,55	12.743.292,06	12,75	11.806.246,03	92,65
Grande metrópole nacional	1	10.600.060	10.600.060	9.690.336.280,88	8.571.887.997,83	88,46	3.841.001.619,88	44,81	1.118.448.283,05	11,54	826.915.666,95	73,93
Grande metrópole nacional – área de abrangência	45	176.333	97.932	126.750.518,29	106.471.935,64	84,00	59.760.612,17	56,13	20.278.582,65	16,00	17.837.241,31	87,96

Fontes: IBGE para população e Finanças do Brasil (Finbra)/STN para despesas e investimento.

TABELA A.2
Despesas 2010

Classificação Regic	Número de municípios	População média (habitante)	População mediana (habitante)	Despesas orçamentárias (DO) (R$)	Despesas correntes (DC) (R$)	DC / DO (%)	Despesas de pessoal (DP) (R$)	DP / DC (%)	Despesas de capital (DK) (R$)	DK / DO (%)	Investimentos (I)	I / DK
Centro local	4.408	12.030	8.298	19.137.560,62	16.418.836,49	85,79	8.919.285,33	54,32	2.710.733,93	14,16	2.426.630,73	89,52
Centro de zona A	197	53.525	46.424	78.969.862,36	68.671.030,69	86,96	36.801.806,97	53,59	10.283.898,36	13,02	8.681.792,41	84,42
Centro de zona B	361	28.184	24.346	40.062.814,86	34.715.244,45	86,65	18.727.544,80	53,95	5.321.659,56	13,28	4.616.031,43	86,74
Centro sub-regional A	85	115.856	100.676	183.650.730,98	159.570.199,35	86,89	82.398.113,87	51,64	23.679.324,67	12,89	19.796.592,15	83,60
Centro sub-regional B	78	79.642	75.311	110.276.720,62	97.510.866,13	88,42	53.280.567,95	54,64	12.756.857,39	11,57	11.063.249,03	86,72
Capital regional A	11	729.752	723.515	1.343.069.054,00	1.188.944.245,80	88,52	585.538.855,76	49,25	154.124.808,21	11,48	108.304.346,14	70,27
Capital regional A – área de abrangência	49	105.564	68.481	169.721.193,63	146.359.751,90	86,24	80.293.525,26	54,86	23.361.441,73	13,76	19.420.400,41	83,13
Capital regional B	21	372.801	361.915	598.844.450,47	518.944.958,09	86,66	248.589.055,30	47,90	79.899.492,38	13,34	66.774.853,74	83,57
Capital regional B – área de abrangência	25	42.119	35.172	66.980.090,12	57.478.156,51	85,81	29.651.907,51	51,59	9.099.414,07	13,59	7.284.113,14	80,05
Capital regional C	47	246.150	216.745	434.614.758,56	370.482.831,02	85,24	183.053.904,90	49,41	64.131.927,54	14,76	54.667.690,76	85,24
Capital regional C – área de abrangência	36	85.595	47.980	177.855.964,36	157.306.908,82	88,45	73.952.992,77	47,01	20.549.055,54	11,55	18.308.256,92	89,10
Metrópole	9	1.855.485	1.751.907	3.132.672.346,38	2.803.149.855,06	89,48	1.273.839.205,61	45,44	329.522.491,33	10,52	253.728.972,52	77,00
Metrópole – área de abrangência	92	116.894	76.692	158.864.394,42	137.820.381,12	86,75	74.999.238,39	54,42	20.745.820,26	13,06	17.242.080,86	83,11
Metrópole nacional	1	6.320.446	6.320.446	14.278.900.029,49	11.327.988.992,38	79,33	6.677.189.394,92	58,94	2.950.911.037,11	20,67	1.560.062.722,51	52,87
Metrópole nacional – área de abrangência	28	239.549	135.472	300.568.372,14	265.502.122,90	88,33	140.679.540,75	52,99	34.887.611,63	11,61	28.933.815,57	82,93
Grande metrópole nacional	1	11.253.503	11.253.503	28.761.555.363,83	25.142.295.927,03	87,42	7.475.002.764,57	29,73	3.619.259.436,80	12,58	2.371.975.073,69	65,54
Grande metrópole nacional – área de abrangência	45	192.778	108.344	387.944.938,96	329.107.015,63	84,83	152.576.322,10	46,36	58.825.904,23	15,16	53.120.869,46	90,30

Fontes: IBGE para população e Finanças do Brasil (Finbra)/STN para despesas e investimento.

ANEXO B

CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL

TABELA B.1
Despesas 2002

Classificação Regic	Despesas orçamentárias (DO)	Administração (DA)	DA / DO	DA / DAT	Educação e cultura (DEC)	DEC / DO	DEC / DECT	Habitação e urbanismo (DHU)	DHU / DO	DHU / DHUT	Saúde e saneamento (DSS)	DSS / DO	DSS / DSST	Transporte (DT)	DT / DO	DT / DTT
Centro local	6.748.373,47	1.158.728,94	17,17	0,09	2.004.072,89	29,70	0,05	697.081,23	10,33	0,03	1.377.764,35	20,42	0,04	354.387,06	5,25	0,05
Centro de zona A	26.662.677,20	4.467.593,59	16,76	0,36	7.261.405,25	27,23	0,16	3.199.556,41	12,00	0,12	6.118.134,53	22,95	0,16	781.118,39	2,93	0,11
Centro de zona B	14.092.593,26	2.330.336,88	16,54	0,19	4.101.207,08	29,10	0,09	1.496.504,66	10,62	0,06	3.080.663,35	21,86	0,08	630.816,77	4,48	0,09
Centro sub-regional A	61.742.880,15	10.275.179,63	16,64	0,82	15.334.857,34	24,84	0,35	7.136.056,66	11,56	0,27	15.633.304,53	25,32	0,42	1.576.630,05	2,55	0,23
Centro sub-regional B	35.978.114,25	5.686.590,63	15,81	0,45	10.227.919,05	28,43	0,23	4.857.994,79	13,50	0,19	8.894.884,79	24,72	0,24	770.562,85	2,14	0,11
Capital regional A	437.515.907,50	66.532.570,46	15,21	5,32	89.815.452,27	20,53	2,04	55.900.604,07	12,78	2,14	116.179.444,17	26,55	3,10	22.202.819,61	5,07	3,19
Capital regional A – área de abrangência	49.784.422	9.668.801,03	19,42	0,77	12.834.820,01	25,78	0,29	8.343.842,93	16,76	0,32	10.546.703,67	21,18	0,28	515.709,91	1,04	0,07
Capital regional B	209.572.075,01	33.049.064,29	15,77	2,64	46.913.800,62	22,39	1,06	21.851.466,74	10,43	0,84	65.663.803,45	31,33	1,75	3.549.045,45	1,69	0,51
Capital regional B – área de abrangência	22.509.557	3.239.631,99	14,39	0,26	6.360.559,04	28,26	0,14	2.163.930,73	9,61	0,08	5.346.426,63	23,75	0,14	1.125.468,71	5,00	0,16
Capital regional C	151.159.444,03	28.630.949,80	18,94	2,29	32.647.480,35	21,60	0,74	17.429.059,36	11,53	0,67	42.847.520,29	28,35	1,14	3.385.497,54	2,24	0,49
Capital regional C – área de abrangência	61.032.273	9.269.593,83	15,19	0,74	16.592.944,61	27,19	0,38	9.739.009,31	15,96	0,37	12.640.468,55	20,71	0,34	628.436,25	1,03	0,09
Metrópole	1.189.327.959,76	135.006.943,63	11,35	10,80	215.720.549,13	18,14	4,89	204.066.564,38	17,16	7,81	355.047.643,81	29,85	9,46	16.564.045,45	1,39	2,38
Metrópole – área de abrangência	51.048.635,41	9.740.541,44	19,08	0,78	13.920.137,25	27,27	0,32	6.657.962,20	13,04	0,25	10.969.151,21	21,49	0,29	1.301.420,64	2,55	0,19
Metrópole nacional	6.415.050.701,73	554.276.593,22	8,64	44,34	1.634.993.964,07	25,49	37,05	963.366.073,11	15,02	36,86	1.314.171.825,33	20,49	35,02	70.003.006,84	1,09	10,06
Metrópole nacional – área de abrangência	99.934.873,97	14.780.608,36	14,79	1,18	25.555.925,80	25,57	0,58	12.482.989,24	12,49	0,48	29.186.971,75	29,21	0,78	2.095.739,41	2,10	0,30
Grande metrópole nacional	9.690.336.280,88	344.284.484,61	3,55	27,54	2.246.482.447,59	23,18	50,91	1.272.062.570,35	13,13	48,67	1.725.446.899,80	17,81	45,98	568.257.367,60	5,86	81,63
Grande metrópole nacional – área de abrangência	126.750.518,29	17.699.596,35	13,96	1,42	32.092.479,90	25,32	0,73	22.155.955,80	17,48	0,85	29.288.777,86	23,11	0,78	2.381.030,85	1,88	0,34
Média	18.649.247.286,40	1.250.097.808,71	6,70	100,00	4.412.860.022,25	23,66	100,00	2.613.607.221,97	14,01	100,00	3.752.440.388,09	20,12	100,00	696.123.103,37	3,73	100,00

Fonte: Finanças do Brasil (Finbra)/STN.

TABELA B.2
Despesas 2010

Classificação Regic	Despesas orçamentárias (DO)	Planejamento e orçamento (DPO)	DPO / DO	DPO / DPOT	Educação (DE)	DE / DO	DE/ DET	Cultura (DC)	DC / DO	DC / DCT	Habitação (DH)	DH / DO	DH / DHT	Urbanismo (DU)	DU / DO	DU/ DUT	Saúde (DS)	DS / DO	DS/ DST	Saneamento (DAS)	DAS / DO	DAS / DSAT	Transporte (DT)	DT / DO	DT / DTT
Centro local	19.137.560,62	93.194,78	0,49	0,49	5.921.180,96	30,94	0,06	241.961,07	1,26	0,05	99.761,85	0,52	0,01	1.798.387,13	9,40	0,03	4.050.235,21	21,16	0,04	342.267,82	1,79	0,03	747.548,59	3,91	0,03
Centro de zona A	78.969.862,36	261.666,51	0,33	1,37	21.691.670,27	27,47	0,22	857.539,15	1,09	0,17	554.753,10	0,70	0,04	8.651.850,54	10,96	0,17	18.092.504,68	22,91	0,19	2.098.961,80	2,66	0,20	1.614.230,43	2,04	0,06
Centro de zona B	40.062.814,86	119.580,71	0,30	0,63	11.743.682,34	29,31	0,12	466.207,95	1,16	0,09	185.339,66	0,46	0,01	3.841.304,98	9,59	0,07	9.120.198,16	22,76	0,10	920.957,54	2,30	0,09	1.265.348,91	3,16	0,05
Centro sub-regional A	183.650.730,98	566.724,02	0,31	2,98	43.339.068,01	23,60	0,44	1.714.150,37	0,93	0,35	1.411.279,51	0,77	0,11	18.521.492,29	10,09	0,36	46.872.043,04	25,52	0,50	7.723.582,97	4,21	0,75	3.524.166,51	1,92	0,13
Centro sub-regional B	110.276.720,62	577.182,05	0,52	3,03	31.897.245,84	28,92	0,32	1.090.978,24	0,99	0,22	385.426,81	0,35	0,03	11.448.030,48	10,38	0,22	27.126.086,61	24,60	0,29	3.160.290,28	2,87	0,31	1.780.680,44	1,61	0,07
Capital regional A	1.343.069.054,00	6.414.613,14	0,48	33,71	253.142.511,12	18,85	2,55	10.642.682,91	0,79	2,15	14.041.196,59	1,05	1,07	145.641.980,64	10,84	2,80	367.407.261,18	27,36	3,92	42.465.090,18	3,16	4,10	39.635.819,26	2,95	1,48
Capital regional A – área de abrangência	169.721.193,63	160.928,10	0,09	0,85	43.962.046,01	25,90	0,44	2.496.364,44	1,47	0,50	4.827.063,55	2,84	0,37	20.163.841,49	11,88	0,39	32.271.590,24	19,01	0,34	5.539.150,21	3,26	0,54	1.562.661,91	0,92	0,06
Capital regional B	598.844.450,47	1.103.109,28	0,18	5,80	118.394.926,52	19,77	1,19	5.184.356,01	0,87	1,05	4.901.063,26	0,82	0,37	63.720.475,34	10,64	1,23	166.834.207,41	27,86	1,78	28.636.275,16	4,78	2,77	5.606.469,06	0,94	0,21
Capital regional B – área de abrangência	66.980.090,12	71.891,37	0,11	0,38	17.788.400,79	26,56	0,18	757.495,52	1,13	0,15	282.043,47	0,42	0,02	7.374.049,88	11,01	0,14	14.381.457,35	21,47	0,15	3.549.180,90	5,30	0,34	1.197.919,21	1,79	0,04
Capital regional C	434.614.758,56	646.891,02	0,15	3,40	94.224.246,50	21,68	0,95	4.700.123,68	1,08	0,95	7.180.394,89	1,65	0,55	40.274.184,46	9,27	0,77	106.969.775,70	24,61	1,14	18.767.457,10	4,32	1,81	9.416.235,23	2,17	0,35
Capital regional C – área de abrangência	177.855.964,36	1.109.711,88	0,62	5,83	49.328.431,28	27,74	0,50	2.067.206,13	1,16	0,42	2.150.494,89	1,21	0,16	22.106.583,32	12,43	0,43	37.102.925,31	20,86	0,40	3.640.690,73	2,05	0,35	1.898.091,19	1,07	0,07
Metrópole	3.132.672.346,38	6.208.101,09	0,20	32,62	551.837.463,71	17,62	5,56	27.016.294,63	0,86	5,45	49.205.504,80	1,57	3,76	406.199.245,68	12,97	7,81	815.900.882,61	26,04	8,72	157.963.501,82	5,04	15,27	31.244.544,96	1,00	1,17
Metrópole – área de abrangência	158.864.394,42	518.752,82	0,33	2,73	41.170.277,26	25,92	0,42	1.570.063,81	0,99	0,32	1.093.114,33	0,69	0,08	17.425.916,84	10,97	0,34	36.831.406,44	23,18	0,39	3.053.331,12	1,92	0,30	2.443.792,85	1,54	0,09
Metrópole nacional	14.278.900.029,49	-	-	-	2.254.501.454,00	15,79	22,73	104.799.579,00	0,73	21,13	250.760.614,90	1,76	19,18	1.801.680.396,00	12,62	34,66	2.320.935.753,00	16,25	24,79	368.750.338,90	2,58	35,64	155.002.958,40	1,09	5,80
Metrópole nacional – área de abrangência	300.568.372,14	47.662,08	0,02	0,25	78.827.104,15	26,23	0,79	1.854.424,67	0,62	0,37	1.712.287,57	0,57	0,13	38.873.884,67	12,93	0,75	73.138.095,98	24,33	0,78	6.429.490,37	2,14	0,62	3.740.192,52	1,24	0,14
Grande metrópole nacional	28.761.555.363,83	484.560,00	0,00	2,55	6.200.328.549,00	21,56	62,52	326.753.635,90	1,14	65,88	959.799.769,10	3,34	73,43	2.541.818.693,00	8,84	48,89	5.197.027.866,00	18,07	55,52	361.124.308,20	1,26	34,90	2.406.447.009,00	8,37	90,04
Grande metrópole nacional – área de abrangência	387.944.938,96	646.448,72	0,17	3,40	98.658.058,05	25,43	0,99	3.800.587,13	0,98	0,77	8.528.548,90	2,20	0,65	49.034.743,53	12,64	0,94	87.136.577,11	22,46	0,93	20.474.217,01	5,28	1,98	5.586.098,59	1,44	0,21
Média	50.243.688.645,82	19.031.017,57	0,04	100,00	9.916.756.315,81	19,74	100,00	496.013.650,62	0,99	100,00	1.307.118657,19	2,60	100,00	5.198.575.060,26	10,35	100,00	9.361.198.866,02	18,63	100,00	1.034.639.092,11	2,06	100,00	2.672.713.767,06	5,32	100,00

Fonte: Finanças do Brasil (Finbra)/STN.

PARTE V:

MEIO AMBIENTE E ECOLOGIA URBANA

CAPÍTULO 11

CIDADES RESILIENTES E O AMBIENTE NATURAL: ECOLOGIA URBANA, ADAPTAÇÃO E GESTÃO DE RISCOS

Nilo Luiz Saccaro Junior[1]
Osmar Coelho Filho[2]

1 INTRODUÇÃO

Entre todas as questões vinculadas à temática urbana, talvez a que conecta o maior número de conhecimentos, habilidades e campos de pesquisa seja a relação entre o tecido urbano e o ambiente físico. Para equacionar os problemas apresentados neste capítulo, como se verá, é necessária a integração entre as políticas que tratam do planejamento do ponto de vista social, econômico, cultural e ambiental no meio urbano.

Mapear e documentar os recursos e as limitações econômico-sociais, culturais e ambientais de um território é o primeiro quesito para iniciar a construção de inter-relações, retroalimentações e interdependências em um contexto incerto e em constante evolução (Baltazar, 2010; McPhearson *et al.*, 2016). A partir desse mapeamento e com a aplicação do conceito de resiliência, é possível reunir e integrar fatores que capacitem uma cidade a suportar pressões em meio a processos de mudanças. Para tanto, também é preciso, necessariamente, considerar aspectos participativos que levem em consideração e que permitam a autonomia e o empoderamento locais. Esses requisitos coadunam-se com os princípios de participação, igualdade e autonomia federativa, consolidados na Constituição de Federal de 1988,[3] que forjaram o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001).[4] O estatuto baseia-se na função social da propriedade urbana, na participação e no uso de instrumentos de política urbana.

1. Mestre em ciências biológicas pela Universidade de São Paulo (USP) e técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. *E-mail*: <nilo.saccaro@ipea.gov.br>.
2. Mestre em desenvolvimento sustentável pelo Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília (CDS/UnB) e pesquisador assistente III na Dirur do Ipea. *E-mail*: <osmar.filho@ipea.gov.br>.
3. Disponível em: <http://goo.gl/wUgZP>.
4. Disponível em: <http://goo.gl/PXk21E>.

Mesmo que novos instrumentos e princípios legais possam ser adicionados ao arcabouço institucional urbano-ambiental na busca por uma adequada conexão entre cidade e ambiente, o Estatuto da Cidade e outros instrumentos legais já existentes são capazes de realizar boa parte do avanço necessário. Os desdobramentos deste avanço influenciam temáticas que vão muito além do ambiente urbano, como as políticas de desenvolvimento regional e até mesmo os acordos internacionais relacionados às mudanças climáticas.

2 O CONCEITO DE RESILIÊNCIA E SUA APROPRIAÇÃO PELO CAMPO DO PLANEJAMENTO URBANO

O ponto de convergência para essa integração é a resiliência. Dentro da ecologia, a resiliência é considerada a capacidade de um sistema recuperar o equilíbrio após ter sofrido uma perturbação. Embora remeta à restauração, do ponto de vista estritamente ecológico não é necessário que o novo equilíbrio seja idêntico ao original, o que importa é que o sistema ainda seja funcional. Esta funcionalidade consiste em manter a maioria dos processos funcionando, de forma a preservar a diversidade necessária ao enfrentamento de impactos futuros. Ou seja, o novo equilíbrio deve pelo menos ser tão resiliente quanto o anterior. Transpondo esse conceito para o ecossistema urbano, resiliência significa a capacidade de as cidades lidarem com as vulnerabilidades internas e externas, adaptarem-se às mudanças climáticas previstas para este século (ao mesmo tempo em que buscam formas de mitigá-las) e resistirem a desastres (mais frequentes com o aumento de eventos extremos impulsionados pelas mudanças climáticas), aumentando o nível de bem-estar humano (que engloba, além de um ambiente saudável, variáveis econômicas e socioculturais capazes de afetar a própria resiliência).

A adaptação é um processo de ajuste ao clima atual ou às mudanças esperadas, definidas pela pesquisa científica. Nas áreas antrópicas, trata-se de controlar, evitar e contornar os danos, aproveitando possíveis benefícios. Nas áreas naturais, trata-se de preservar características como a biodiversidade e a própria resiliência. A gestão de risco de desastres, por sua vez, trata de encontrar as melhores formas de lidar com as incertezas impostas pelo clima e outras variáveis naturais que afetam as cidades, utilizando, para isso, de um arcabouço institucional e do conhecimento técnico-científico disponível (IPCC, 2014).

Dessa forma, tanto a adaptação às mudanças climáticas quanto a gestão do risco de desastres podem ser consideradas, no que se refere às cidades, aspectos da resiliência. Mais que isso, resiliência é tanto um requisito para o desenvolvimento sustentável quanto um caminho para atingi-lo. Em sua forma mais ampla, portanto, o conceito de resiliência remete, ao mesmo tempo, à operação e à aspiração. Não se trata apenas de como resistir a mudanças contínuas ou a choques periódicos, mas também de como transformá-los em oportunidades de desenvolvimento. Além disso,

alterações ambientais e choques agudos, quando exacerbados e retroalimentados por diferentes tipos de fragilidade (natural, tecnológica e social), podem não apenas impedir como reverter o desenvolvimento econômico.

A intenção deste capítulo é discutir como as políticas relacionadas à gestão urbana (algumas delas de maneira pouco evidente, mas igualmente importantes) podem buscar a resiliência urbana como um ideal e, com isso, equacionar tanto as demandas dadas pela adaptação às mudanças climáticas quanto as impostas pela gestão do risco de desastres. Para tanto, o social sempre será tão importante quanto o físico, já que a resiliência urbana necessariamente implica uma visão abrangente do sistema urbano, interconectando o planejamento espacial, o relevo, as funções das diferentes zonas urbanas, as variáveis socioeconômicas e a tecnologia.

O arcabouço institucional capaz de promover a resiliência baseia-se em três pilares: planejamento, legislação e financiamento urbanos. A falta de planejamento pode causar um ciclo vicioso de geração de risco. Uma legislação inadequada pode impedir a flexibilidade necessária ao enfrentamento dos desafios. Por sua vez, a ausência de financiamento pode inviabilizar as ações necessárias, enquanto o financiamento sem critérios pode exacerbar riscos e impactos já existentes.

3 A INSERÇÃO DA CIDADE NO ECOSSISTEMA

A população mundial vive cada vez mais nas cidades: cerca de 54% moram em áreas urbanas hoje e estima-se que esse percentual vá para 66% em 2050 (UN, 2015b). Mesmo assim, as cidades cobrem apenas uma pequena parte da superfície terrestre, dominada, em sua maioria, por ecossistemas rurais e naturais (ainda que boa parte destes já tenha sofrido alteração antrópica).

Um ecossistema urbano, portanto, é apenas parte de um sistema maior, com o qual troca matéria e energia. Influencia e é influenciado pelos ecossistemas adjacentes. As cidades não podem ser resilientes isoladamente, pois há interdependência entre cidades adjacentes e suas zonas rurais, em relação ao suprimento de água, à deposição de resíduos, à gestão adaptativa de eventos extremos, aos efeitos do relevo sobre o clima e até às variáveis comerciais e socioeconômicas. Desta forma, o planejamento e a coordenação necessários para aspirar a uma resiliência cada vez maior não se resumem ao que acontece dentro do município. Neste sentido, o estudo das redes urbanas, das alternativas de desenvolvimento regional e do zoneamento ecológico econômico (ZEE) é de especial relevância. Para tanto, muitos podem ser os níveis de análise utilizados com finalidade de organizar a gestão, mas um nível de agrupamento de cidades especialmente importante é a bacia hidrográfica.

A degradação dos ecossistemas naturais que circundam as cidades é uma das principais causas de falta de resiliência urbana, pois deles depende a regulação climática. Quando estes ecossistemas entram em desequilíbrio, aumenta muito a probabilidade

de ocorrência de eventos extremos, como incêndios, alagamentos e desmoronamentos, bem como sua intensidade. A provisão de água, por sua vez, também é afetada. É interessante perceber que, ampliando-se a ideia de ecossistema adjacente ao extremo, chega-se à própria mudança climática global, que ocorre a nível planetário e é capaz de afetar todos os níveis inferiores. Mas a destruição dos ecossistemas imediatamente adjacentes às cidades e a emissão de gases de efeito estufa (GEEs) decorrentes da ineficiência das cidades no uso da energia são, por sua vez, causas muito importantes do próprio efeito estufa e, portanto, das mudanças climáticas.

Como a imensa maioria desses ecossistemas adjacentes encontra-se em zonas rurais, muitas vezes utilizadas para atividades agropecuárias, é importante que as ações que visam promover a resiliência urbana atuem também sobre os imóveis rurais. Eles podem integrar uma política de resiliência de três maneiras: *i)* mantendo inalteradas áreas com cobertura vegetal natural; *ii)* reflorestando áreas previamente degradadas; e *iii)* utilizando práticas agropecuárias que favoreçam o equilíbrio do próprio ecossistema agrícola nas áreas desmatadas (UN, 2015b). Para tanto, além de instrumentos de comando e controle, também são úteis os instrumentos econômicos, dos quais o pagamento por serviços ambientais é o mais importante.

Quando determinada área rural favorece a manutenção da regularidade e da provisão hídrica das cidades próximas, é importante que seja preservada porque favorece a economia. Os recursos para sua preservação devem vir daqueles que são beneficiados por ela, neste caso, as próprias cidades, seus moradores e indústrias. Desta maneira, os pagamentos por serviços ambientais são uma remuneração ou um financiamento ao titular de terras privadas que mantém a cobertura vegetal natural ou até mesmo que passa a utilizar práticas agrícolas que beneficiem os ecossistemas adjacentes e as cidades. A destinação deste recurso pode dar-se sob diferentes formas, como abatimentos em impostos, juros subsidiados para financiamentos ou até transferência direta. A ideia implícita é que, como a manutenção da cobertura vegetal ou as práticas agrícolas adotadas geram custos ao proprietário das terras, sejam custos diretos ou de oportunidade, esta transferência deve se dar para viabilizar as ações que causam a externalidade positiva. Existe certa polêmica quanto a áreas de preservação permanente (APPs) por lei deverem ou não ser contempladas pelos pagamentos por serviços ambientais. Em geral, entretanto, considera-se que os pagamentos devem favorecer uma preservação ambiental adicional à que existiria sem eles. Como as APPs são vinculadas legalmente, não seguem esse princípio da adicionalidade.

Ainda em relação aos pagamentos por serviços ambientais, fica evidente no Brasil a importância de organizações não governamentais (ONGs) para a gestão e a execução dos recursos, por meio de parcerias entre elas e o setor público. Estas parcerias objetivam transferir recursos, monetários ou não, para os responsáveis

pela manutenção ou recuperação dos serviços prestados pelos ecossistemas, que pode dar-se pela criação ou preservação de áreas verdes ou pela adoção de práticas diferenciadas de produção. A maioria das iniciativas existentes não cria um pagamento direto do beneficiário de um serviço ambiental (como uma cidade que recebe certa vazão de água de um rio ou fica protegida de enchentes devido à existência de uma densa vegetação) ao prestador daquele serviço (como os agricultores que mantêm as áreas preservadas). O financiamento geralmente provém do setor público ou de empresas interessadas em uma imagem corporativa associada ao cuidado ambiental, tendo por intermediárias as ONGs, sendo os mecanismos criados para precificar e executar o pagamento os mais variados. Um exemplo de projeto-programa com tais características, já em execução, é o *Produtores de Água*, na bacia Guandu, no Espírito Santo. Inserido no âmbito das políticas estaduais do Espírito Santo para conservação dos recursos hídricos, tem por objetivo a restauração e a conservação de florestas para manutenção do abastecimento de uma região com cerca de 90 mil moradores. Exemplos como esse mostram que os pagamentos por serviços ambientais podem e devem ser incorporados ao planejamento das interações entre o ecossistema urbano e os ecossistemas adjacentes.

Cidades sem planejamento (caso de grande parte dos municípios brasileiros), por sua vez, exacerbam a pressão sobre os ecossistemas adjacentes e sobre o ambiente global, principalmente por serem energeticamente ineficientes. Usam recursos naturais demais e produzem rejeitos demais, que não são adequadamente dispostos, aumentando o risco de epidemias, infecções e contaminações locais. Globalmente, emitem mais GEEs do que fariam com um planejamento eficiente, o que contribui para o aquecimento global e para a ocorrência de eventos extremos. Os ecossistemas adjacentes agem como barreiras a esses efeitos; por isso, quando degradados, só fazem aumentar o ciclo vicioso.

4 INTERAÇÃO ENTRE VARIÁVEIS FÍSICAS E SOCIAIS

A desigualdade social – principalmente devido a seu efeito mais nocivo, a pobreza – resulta na diminuição de resiliência no nível individual ou familiar. Isso compromete o planejamento e a coordenação dos níveis mais altos, uma vez que populações vulneráveis não são capazes de seguir diretrizes e veem-se obrigadas a se expor a alto risco para sobreviver. Isso acaba por resultar em maior vulnerabilidade a eventos extremos, menor eficiência energética, maior impacto em ecossistemas adjacentes e menor capacidade de organizar o ecossistema urbano, de maneira a aumentar o bem-estar geral.

Por isso, na maioria dos eventos extremos que resultaram em desastres ambientais urbanos, a maior parte das famílias atingidas era de baixa renda. Durante as inundações de 2011 na Tailândia, por exemplo, 73% das famílias de baixa renda

de Bangkok tiveram suas moradias afetadas, enquanto esse valor foi 21% quando se considerava o total da população da cidade (Ahsan, 2013). De maneira geral, bairros pobres tendem a ser menos resilientes do que bairros ricos.

Diversos são os tipos de risco que determinam a ocorrência de desastres (pensando não apenas em eventos extremos naturais, mas também desastres causados ou potencializados diretamente pela ação humana). Há riscos naturais, como epidemias, terremotos, enchentes, tempestades, entre outros; riscos tecnológicos, como explosão, radiação, envenenamento, derramamento de óleo; e riscos sociais, como corrupção, desemprego, terrorismo, disputas por recursos e crises econômicas. Todos estes riscos, entretanto, podem retroalimentar-se. Por exemplo, o rompimento de uma barragem (risco tecnológico) pode ser exacerbado por um determinado relevo natural, resultando em uma inundação de proporções trágicas. Riscos sociais, principalmente, têm o potencial intrínseco de exacerbar todos os outros riscos. A corrupção, por exemplo, pode tornar a gestão incapaz de lidar com uma situação extrema, como uma epidemia, enquanto uma crise econômica pode minar os recursos públicos e familiares, estimulando as moradias em áreas de risco e dificultando a prestação do atendimento emergencial a essas famílias após o desabamento de encostas e outros desastres (UN, 2015a).

A resiliência tem um papel cada vez mais importante nas decisões financeiras que afetam a função da cidade. O Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo, previsto na Constituição Federal brasileira, por exemplo, é um instrumento econômico que pode ser usado para promover a revitalização de áreas centrais, na medida em que gera o incentivo para a reforma, a manutenção e o uso dos imóveis, podendo contribuir para a redução de pressões sobre a periferia, ao mesmo tempo em que favorece a mobilidade urbana, por aproximar a população de seus empregos.

No tocante a investimentos e à economia, de acordo com algumas estimativas, para cada US$ 100 gastos com auxílio ao desenvolvimento econômico no mundo, apenas US$ 0,40 são investidos na redução do risco de desastres. Entretanto, as perdas que os desastres acarretam nas nações em desenvolvimento ultrapassam os US$ 860 bilhões, o que equivale a um terço de todo o auxílio financeiro (UN, 2015c).

Investir em resiliência e desenvolver políticas que promovam cidades socialmente inclusivas, portanto, é imprescindível para a manutenção do desenvolvimento econômico.

5 DESASTRES AMBIENTAIS E CIDADES: O CASO DE MARIANA

O desastre ambiental que atingiu primeiramente o município de Mariana, estado de Minas Gerais, em que uma barragem de rejeitos de mineração da empresa Samarco rompeu-se, evidencia uma baixa resiliência local frente aos riscos técnicos ambientais

associados à mineração. A bacia do rio Doce, uma das quatro maiores bacias nacionais, localizada inteiramente em território brasileiro, conta com aproximadamente duzentos municípios. A indústria responsável não havia instalado, até a data do desastre, um sistema de aviso eficiente para as comunidades próximas. Os órgãos que licenciaram o empreendimento não tinham uma estrutura de fiscalização capaz de cobrir o extenso número de lagoas de rejeitos minerais no estado de Minas Gerais.

As análises da qualidade da água após o desastre mostraram que havia outros rejeitos e metais, que na lagoa da empresa Samarco eram depositados sem conhecimento das autoridades competentes e licitantes (Ibama, 2015). Com efeito, milhares de toneladas de lama tóxica foram depositadas no leito do rio Doce, a partir da cidade de Mariana, até a sua foz, na cidade de Linhares, estado do Espírito Santo. Esta deposição da lama tóxica inviabilizou processos bióticos e físico-químicos, impedindo os múltiplos usos da água pela sociedade (agricultura, indústria e abastecimento domiciliar) e pelos ecossistemas.

Passados vários meses e tendo sido a água de algumas cidades liberada para tratamento e abastecimento, ainda há dúvidas quanto à adequação para usos como higiene pessoal e cozimento de alimentos. Ao mesmo tempo, o desastre desencadeou um processo de perfuração de novos poços artesianos, que pode colocar em risco a equação hídrica de carga e recarga dos aquíferos da bacia.

As cidades estão buscando novas fontes de água nos tributários do rio Doce. Contudo, historicamente essa bacia tem perdido grande parte de sua cobertura florestal. A multa pelo acidente está sendo definida pelas autoridades, mas um dos objetivos é o financiamento de processos de reflorestamento da bacia, como aumento e renovação das vazões hídricas.

Do ponto de vista da adaptação climática e da resiliência das cidades frente às vulnerabilidades colocadas pelo setor da mineração e as tecnologias de deposição de rejeitos, há alternativas tecnológicas seguras, que reduziriam a probabilidade desse tipo de desastre, porém são alternativas que implicam custo maior. Há também protocolos de segurança a serem seguidos no cuidado com as populações lindeiras às lagoas de rejeitos.

Em relação à dependência econômica, o município de Mariana tinha grande parte de seu produto interno bruto (PIB) e empregos vinculada à empresa Samarco. A própria paralisação das atividades econômicas é, por si só, talvez, o efeito mais perverso do desastre, por acentuar a pobreza e a ausência de recursos, o que significa, automaticamente, como foi discutido no início deste capítulo, uma menor resiliência e capacidade de adaptação. Por isso, o grau de dependência municipal do setor de mineração na bacia do rio Doce é um aspecto de resiliência, fazendo-se necessário um estímulo à maior diversidade econômica na área. Isso serve como aprendizado

para a gestão de outras áreas de risco, e está intimamente relacionado às políticas de desenvolvimento regional.

6 SOLUÇÕES PARA CIDADES RESILIENTES

As cidades causam, em grande medida, as mudanças climáticas que intensificam os eventos naturais catastróficos. Por isso, a busca por resiliência passa tanto por tornar o tecido urbano adaptável a mudanças e preparado para desastres quanto por utilizar a energia com eficiência e encontrar formas inteligentes de aproveitar as peculiaridades naturais do território. Os ecossistemas urbanos podem ajudar a mitigar a mudança climática, ao sequestrar carbono em bosques e parques; podem reduzir o risco de desastres, ao utilizar a vegetação como forma de conter deslizamentos de terras e inundações; podem adaptar-se a temperaturas maiores, dispondo os prédios de maneira que favoreça a circulação do vento e diminua ilhas de calor.

De maneira geral, cidades compactas tendem a ser mais eficientes e resilientes, pois permitem maiores economias de escala, favorecem o transporte público e multimodal e tornam mais simples o gerenciamento de risco de desastres. Os custos do aumento da abrangência de serviços urbanos para áreas contíguas ou periféricas às cidades são menores do que levar esses serviços para municípios isolados. Esse é um dos princípios que torna a compacidade urbana interessante para o aumento de resiliência. Entretanto, as vantagens das economias de escala podem ter limites. Metrópoles como São Paulo (18 milhões de habitantes) e Rio de Janeiro (12 milhões de habitantes) podem perder resiliência, ao ultrapassarem a capacidade de suporte de seus ecossistemas urbanos e periurbanos, diminuindo sua capacidade de adaptação a partir dos ecossistemas. Avaliar tais limites pode ser importante, portanto, para o planejamento urbano em uma grande área metropolitana.

As alterações climáticas modificam tanto os parâmetros de comportamento físico dos materiais quanto as capacidades do trabalho humano. Neste sentido, o problema das ilhas de calor em regiões metropolitanas (RMs) pode afetar o desempenho dos sistemas de mobilidade em RMs de um país tropical como o Brasil, bem como o gasto de energia com sistemas de resfriamento e a qualidade do trabalho humano. Os próprios sistemas de controle operacional de mobilidade, por exemplo, podem perder eficiência acima de determinadas temperaturas e causar o desordenamento dos sistemas de mobilidade. Interrupções e falhas em sistemas de mobilidade, por sua vez, podem causar impactos em cadeia em escala regional (Coltri *et al.*, 2009). Isso é mais uma evidência de que o planejamento urbano pode ser capaz de afetar áreas muito além dos limites da cidade.

Novas tecnologias estão disponíveis e podem minorar esses problemas: edifícios que usam materiais que favorecem o isolamento térmico ou a dispersão do calor, técnicas construtivas que aproveitam a luz natural, disposição da

vegetação ao redor de habitações que contribuem para o aumento da umidade e diminuição da temperatura, entre outras. O uso destas tecnologias e de planos de urbanização sofisticados que aproveitam o relevo e o clima, embora sejam um ideal a se perseguir, ainda estão, infelizmente, longe da realidade brasileira. Em um país com regiões em que cerca de metade da população não tem acesso a saneamento básico, fazer bem o mínimo previsto legalmente já teria um impacto positivo de larga escala. Neste sentido, fazer com que as leis que regem a ocupação e a construção em áreas urbanas sejam adequadas e passem a ser realmente cumpridas é a prioridade.

A maior parte dos riscos de desastres, sejam eles de qualquer tipo (epidemias, desabamentos, inundações, envenenamento, violência etc.) concentra-se nos assentamentos informais presentes em todas as grandes cidades brasileiras. Estes assentamentos informais não cumprem minimamente as leis urbanas de construção, localizam-se tipicamente em áreas perigosas que foram rejeitadas para a construção pela iniciativa privada, e o poder público normalmente tem dificuldades em atuar nestas áreas. Tudo isso faz com que as pessoas que se veem obrigadas a morar ali (por muitos motivos, da falta de opção à falta de condições de utilizar o transporte entre seu local de trabalho e regiões mais distantes) estejam submetidas a um alto grau de vulnerabilidade, seja ela ambiental, social ou econômica.

A ausência de padrões construtivos é um exemplo que ilustra essa conclusão, ao mesmo tempo em que traz à tona a discussão de soluções para um dos principais problemas do Brasil atual, que afeta a saúde da população e traz prejuízos sociais e econômicos que, em última instância, como vimos, reduzem a resiliência. Esta ausência de padrões construtivos nas construções dos bairros pobres da Baixada Fluminense pode explicar as vulnerabilidades dessas áreas em relação a proliferação do mosquito *Aedes aegypti*, que é o vetor de três doenças virais que afetam fortemente a RM do Rio de Janeiro (e todo o Brasil): Dengue, Zika e Chikungunya. Além dos custos de saúde associados ao tratamento dos doentes e das ações públicas sanitárias para conter a proliferação do mosquito, ocorre ainda o custo do absenteísmo ao trabalho. As estratégias governamentais estão centradas historicamente na educação da população para evitar pontos de água parada, e na eliminação do mosquito com o uso da dispersão de substancias tóxicas a ele, por meio de estruturas móveis montadas em carrocerias de veículos, popularmente conhecidos como os "fumacês".

A crítica principal aos fumacês é que eles eliminariam, além dos mosquitos, alguns de seus predadores naturais, como aranhas, exercendo efeito ambíguo em relação à proliferação. Além disso, os agentes químicos utilizados podem contaminar águas superficiais. O foco na melhoria do padrão construtivo das moradias, deste modo, surge como alternativa para erradicação do mosquito, ao mesmo tempo em que se conecta à solução de outros problemas de ordem social.

Algumas iniciativas neste sentido têm sido tomadas, como a das doações de novas caixas d'água com tampa realizadas pelas prefeituras da região, mas ações com objetivo reestruturante são muito mais raras, devido às dificuldades de acesso à moradia discutidas em outros capítulos deste livro.

Uma proposta efetiva de aumento de resiliência passa necessariamente por estabelecer padrões construtivos que impeçam a reprodução do mosquito. Algumas organizações já começam a olhar para essa solução, como a empresa Soluções Urbanas, que, com o apoio do instituto de pesquisas Assis Brasil, do governo estadual, instituiu o programa Arquiteto da Família, na cidade de Niterói, com o objetivo de promover a padronização de processos construtivos, visando à diminuição de custos, à redução de problemas de saúde e ao controle de riscos ambientais. Um aspecto importante é a padronização dos sistemas de esgotamento sanitário e sua conexão com os sistemas municipais, evitando a formação de valas negras e o acúmulo de lixo nessas áreas (Projeto..., 2010). O fator sanitário pode ser considerado, desta maneira, um dos principais determinantes históricos para ocorrência do mosquito *Aedes aegypti*, que estava controlado no Brasil no ano de 1957, tornando a proliferar durante a expansão urbana desordenada que marcou as décadas de 1970 e 1980. Outro fator de disseminação nacional foi a resistência dos ovos do mosquito ao ressecamento, que permitiram que a espécie se aproveitasse do aumento do transporte entre regiões (IOC, 2016).

Em situações extremas, quando as construções humanas estão fora dos padrões construtivos, com elevado grau de exposição a doenças, baixas condições sanitárias e alto risco ambiental, o poder público pode optar pela remoção do grupo humano para outro local em que será construído um novo conjunto habitacional para abrigar os moradores. Esse tipo de estratégia, embora pareça custosa a princípio, pode ter um custo geral menor do que alternativas de manutenção da população no local.

No entanto, a complexidade do tecido urbano faz com que, para terem sucesso, tais ações levem em conta as variáveis sociais. Transferências populacionais desse tipo são realizadas em vários países, incluindo o Brasil, com graus variados de sucesso. No Reino Unido, por exemplo, pesquisas mostraram que os gestores não perceberam que, ao fazer as remoções, estavam desmontando redes econômicas, familiares (de parentesco) e culturais que mantinham capacidades de resiliência do grupo humano mesmo em condições insalubres. Esse processo de criação de novos assentamentos de baixa densidade populacional e econômica ficou conhecido como *new town blues* (Whyte, 1977; Coelho, 2014). A falta de percepção por parte dos gestores fez com que estes previssem que os índices de escolaridade, saúde e renda aumentariam com a remoção e o reassentamento. O contrário, entretanto, ocorreu mostrando a necessidade da realização de pesquisas prévias de percepção ambiental. Técnicas como mapas cognitivos e aplicação de questionários

foram utilizadas para acessar as expectativas e os desejos dos antigos moradores. O principal aprendizado foi entender que a experiência de funcionários municipais deve aliar-se às percepções de moradores na gestão das mudanças urbanas, visto que os dois grupos possuem responsabilidades diferentes e conhecimentos distintos, mas igualmente importantes, sobre os recursos locais e as possiblidades de adaptação e resiliência. Em outras palavras, as populações das áreas de risco a serem removidas devem não apenas ser ouvidas, mas devem ser vistas como protagonistas da mudança.

Outra questão premente no Brasil e que diminui a resiliência das grandes cidades brasileiras é a mobilidade urbana. Quando se pensa em mobilidade urbana e resiliência, é preciso levar em conta a capacidade de adaptação dos sistemas instalados e o nível de sensibilidade dos territórios impactados. Diante dessas duas variáveis, é possível propor medidas de baixo arrependimento (*low regret options*), com custos menores e de maior aceitação, ou assumir custos altos com o argumento de que estes custos seriam ainda maiores no futuro (Martin, 2012). Na primeira opção tem-se a melhoria imediata do ciclo de manutenção ou troca da infraestrutura, melhoria da integração entre modais e aumento da abrangência deles. Na segunda opção, é preciso refletir sobre o modo atual de gestão financeira das cidades, bem como o impacto que os instrumentos de planejamento teriam sobre esta gestão quando orientados pela necessidade da adaptação climática.

Dados sobre desastres naturais passados, bem como avaliações de riscos e projeções a respeito da mudança climática podem ser úteis para aumentar a resiliência urbana, mas não são suficientes se as capacidades para suportar choques e aproveitar oportunidades não forem ativadas. O caso do terremoto no Haiti é emblemático de um território que vinha sendo estudado e no qual um grande terremoto iria acontecer com grande probabilidade, de acordo com indicadores geológicos, embora não fosse possível precisar quando isso ocorreria. A baixa capacidade técnica e financeira para preparar o país para o desastre iminente estava relacionada a um território em que os padrões construtivos eram muito baixos, notadamente em favelas localizadas em morros e áreas de várzea (Harmon, 2010).

Não é apenas o clima e a frequência de eventos extremos que vêm alterando-se. As cidades têm apresentado mudanças culturais e sociais que podem fornecer algumas das ferramentas para gestar as estruturas de mobilidade do futuro. É necessário, por exemplo, admitir que as mudanças devem estar orientadas para o paradigma da colaboração e da cooperação em sistemas complexos, em comparação com a tradicional forma de resolver problemas (uma causa gerando diretamente um efeito). Isso abre espaço para soluções flexíveis capazes de atender a uma série de políticas públicas interconectadas. Um novo paradigma participativo apoiado em um sistema de *big data* de coleta e fluxo de informações pode ser crucial na gestão adaptativa, por exemplo, dos sistemas de mobilidade urbana (Quinn, 2016).

Como são feitas as escolhas de modais pelos usuários em condições ambientais adversas? Uma pesquisa realizada no Reino Unido (Quinn, 2016) mostrou que um quinto dos usuários viajariam de qualquer jeito, não importando as condições climáticas. Outro aspecto analisado foi o papel do atraso do modal, considerado um dos fatores principais na tomada de decisão. Isto abre um espaço para pesquisa no campo do *design thinking* (produtos) e do *service design* (processos), para buscar alternativas de mobilidade com base em estudos que levam em conta o comportamento e a percepção dos usuários. O uso dos dados dos cartões transportes pode, por exemplo, ajudar a compor uma visão situacional de como os usuários comportam-se em relação aos diversos modais do sistema de mobilidade. Pesquisas de mobilidade domiciliar são também importantes para consolidar um quadro de pesquisas que busque entender o comportamento e as linhas de desejo dos usuários do sistema de mobilidade.

O contexto de construção das redes cicloviárias (RCs) de Brasília e São Paulo revela os conflitos entre diferentes órgãos governamentais e destes com diferentes atores sociais da mobilidade urbana em seus diferentes modais. A resiliência do modal cicloviário está relacionada aos aspectos de melhoria da saúde para quem dele faz uso, e do ponto de vista do sistema de mobilidade, este modal melhora o desempenho dos outros modais. A relação com o modal rodoviário em cidades em que a rede cicloviária passou por um tempo razoável de maturação, que varia de cidade para cidade, mostra que a velocidade e o espaço disponível aos carros aumentaram ao invés de diminuir (Stromberg, 2014).

As políticas para o aumento e a melhoria das redes cicloviárias podem orientar outras políticas públicas presentes em planos de mitigação e adaptação. A arborização pode ser um exemplo. Nos Estados Unidos, algumas redes adotam plantio de árvores em linha, separando o espaço do ciclista e do pedestre. Em termos das políticas de segurança contra acidentes no trânsito, há ainda capacidades a serem desenvolvidas. Tanto no Brasil quanto nos Estados Unidos, o ciclismo é permitido nas estradas de rodagem. Contudo, o número de acidentes mostra que RCs com segregação e construção de vias autônomas para ciclistas mantêm o direito de utilizar a rua, ao mesmo tempo em que levam a uma maior utilização da rede por diferentes ciclistas em diferentes horários do dia: aumento da resiliência.

Um aspecto dos estudos sobre RCs é que os temas da mudança climática são pouco pesquisados. Os estudos de mitigação de emissões de carbono equivalente estão representados por avaliações de ciclo de vida que comparam diferentes modais e, dentro do modal cicloviário, entre bicicletas convencionais e elétricas. Contudo, estes estudos ainda são específicos e centrados no objeto de locomoção, e não no sistema de mobilidade. Em cidades como Copenhagen, mais da metade das viagens diárias é feita por bicicletas, diminuindo, assim, a emissão de carbono equivalente.

As emissões vinculadas à construção da rede são sensivelmente menores se comparadas a outros modais. Outro aspecto é a capacidade de valorização de terrenos e moradias servidos por modais de mobilidade urbana, o que inclui as RCs. A ativação do comércio local, por sua vez, também pode ser observada. A RC tem especial potencial para revitalizar praças e áreas verdes antes abandonadas.

De modo geral, o aumento da urbanização, que deve acelerar-se nas próximas décadas, é capaz de gerar risco quando ocorre de maneira descontrolada, mas também pode gerar oportunidades, principalmente quando aliado a um planejamento que visa à resiliência. A própria necessidade de planejamento e otimização pode ser encarada como uma grande oportunidade de negócio, uma vez que a área construída das cidades deve duplicar-se até 2030 (UN, 2015c). Neste sentido, as ideias apresentadas sobre padrões construtivos e mobilidade urbana são apenas exemplos de inumeráveis soluções factíveis e baratas que os governos podem induzir e que dependem de uma adequada interação com a população e a iniciativa privada.

7 O PAPEL DO GOVERNO E DO ARCABOUÇO INSTITUCIONAL

O Brasil já conta com um arcabouço institucional capaz de lidar, ao menos em tese, com a maioria dos problemas relacionados à resiliência, incluindo a adaptação e a mitigação das mudanças climáticas, o ordenamento urbano e a gestão de riscos de desastres. A Política Nacional de Mudanças Climáticas (Lei nº 12.187/2009),[5] o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001)[6] e a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei nº 12.608/2012)[7] são exemplos de um imprescindível arcabouço político-institucional já existente, que precisa apenas ir incorporando novos aprimoramentos à medida que o conhecimento científico avança, as inovações surgem e o aprendizado com as experiências de gestão ocorre.

O sistema de monitoramento de desastres, criado em esfera federal, já mostra resultados animadores e efetivos. Por sua vez, alguns outros sistemas de informação que deveriam prover dados imprescindíveis à tomada de decisão, como aqueles relacionados a resíduos sólidos e outras variáveis ambientais, ainda possuem lacunas de conhecimento, como se houvesse uma estrutura de armazenamento pronta esperando o conteúdo. Em outras palavras, existem alguns armários vazios. Informação é essencial para construir resiliência. Dados sobre vulnerabilidades e riscos de desastres, bem como o conhecimento sobre os assentamentos informais e projeções locais de mudanças climáticas são peças fundamentais para guiar planos de investimentos e identificar oportunidades de transformação ativa. Apesar de

5. Disponível em: <http://goo.gl/EIxIiD>.
6. Ver nota de rodapé 4.
7. Disponível em: <http://goo.gl/6E1ThW>.

reconhecidas como prioridades internacionalmente, essas informações não existem para a maior parte das cidades brasileiras.

Também é papel do setor público promover a coordenação entre instituições financeiras globais e locais, aplicando a visão de que a resiliência urbana pode ser uma oportunidade econômica. Mais do que isso, é preciso desenvolver mecanismos e instrumentos para promover coerência entre sistemas, setores e organizações relacionadas a políticas, planos, programas e órgãos de fomento financeiro envolvidos na construção da resiliência. A desconexão entre políticas dos diferentes ministérios é a regra no Brasil, principalmente em relação à temática ambiental. As políticas necessariamente afetam-se umas às outras. Um plano de combate a inundações, por exemplo, pode aumentar a demanda energética e as restrições de uso da água, afetando o plano de economia energética nacional e os planos de gestão hídrica das bacias. Os aspectos relevantes de resiliência podem ser diferentes para cada setor e seus atores. Aprimorar os esforços de coordenação e de gestão participativa é, portanto, premente para vencer os desafios da busca por resiliência.

A adaptação climática e a gestão do risco de desastres, guiadas pelo conceito de resiliência, dependem, no longo prazo, tanto do arcabouço institucional e jurídico adequado quanto de informação, novas tecnologias e conhecimento científico. Por isso, são ações imprescindíveis para que qualquer país mantenha-se na busca da resiliência no longo prazo: incentivar investimentos públicos e privados em inovação e tecnologia voltados ao desenho urbano; promover cooperação entre entidades privadas, governamentais e acadêmicas voltadas ao desenvolvimento científico; fortalecer capacidade técnica e científica para produzir e consolidar o conhecimento existente; compartilhar informações e experiências entre governo, sociedade civil, setor privado e academia; e aprimorar mecanismos que permitam monitorar os locais de risco, baseados em indicadores.

As ações de adaptação e mitigação de efeitos ambientais indesejáveis e de construção da resiliência urbana obtêm melhores resultados quando todos os níveis de governo compartilham os objetivos. Programas bem-sucedidos de mudança necessariamente exploram sinergias entre gestores governamentais, iniciativa privada e representantes da sociedade civil. Isso obviamente ocorre com qualquer aspecto das políticas públicas, mas é especialmente verdadeiro em relação às políticas ambientais, pois a competência para as ações necessárias está dividida, pela Constituição Federal, entre municípios, estados e União. Por isso faz-se necessário um amplo compromisso entre essas três esferas de governo, com participação dos atores urbanos e rurais interessados para que o processo de tomada de decisões, a implementação e a execução sejam justos, efetivos, responsáveis e transparentes.

Planos de resiliência criativos e flexíveis devem ser construídos democraticamente, a fim de reduzir riscos e criar oportunidades, de maneira a inspirar as pessoas a

participarem de processos de inovação para a sustentabilidade. Sob esse ponto de vista, o desenvolvimento de indicadores de sustentabilidade é importante para acompanhar e orientar os planos (Street, 2016) e a educação ambiental formal e informal deve ser valorizada e incorporar informações e conceitos sobre a resiliência.

8 A AVALIAÇÃO DE CICLO DE VIDA COMO METODOLOGIA ÚTIL NA TOMADA DE DECISÕES PARA RESILIÊNCIA

Dentro do ferramental já desenvolvido para a tomada de decisões com múltiplas variáveis e especialmente relacionado à eficiência do uso de materiais e energia, destaca-se a metodologia conhecida como avaliação de ciclo de vida (AVC). A ACV, quando utilizada pelo governo, é uma ferramenta com potencial para nortear ações e cenários de futuro dos diferentes atores sociais envolvidos nos processos de busca da resiliência em um território, bem como dirigir e legitimar as normatizações necessárias. Neste sentido, é um instrumento que pode mostrar-se eficaz para a promoção de inovações direcionadas à resiliência dos equipamentos e estruturas urbanas.

A utilização de uma plataforma de ACV fortalece a reflexão sobre a resiliência e pode indicar áreas de melhoria quantitativa e qualitativa dessas estruturas, bem como propor normatizações para a governança dos atores sociais, indicando os gargalos de entendimento e cooperação (Coelho, Saccaro e Luerdemann, 2015). Seu uso pode contribuir para a resiliência e a sustentabilidade dos sistemas urbanos, relacionando-se diretamente a alguns dos princípios que operacionalizam os conceitos de resiliência e adaptação: participação, aprendizagem contínua, sistemas de gestão adaptativa (Anderies *et al.*, 2012; Nakano, 2015). Neste sentido, o uso e a formatação da ACV (objetivos, escopo) seriam definidos por comissões técnicas formadas tanto por especialistas quanto por atores sociais.

Uma vez identificadas as áreas e os setores de melhoria e o escopo dos estudos de ciclo de vida, pode-se fazer a modelagem da ACV, refinando a análise qualitativa inicial com a análise quantitativa dos fluxos materiais e enérgicos e dos impactos ambientais das atuais e futuras estruturas a serem criadas. Esse processo pode ser útil na determinação das estratégias de abastecimento hídrico, mobilidade urbana, construção, zoneamento, entre outros. As inovações ecológicas podem ser financiadas por incentivos vinculados à construção de sistemas urbanos mais resilientes e sustentáveis. Sistemas hídricos mais eficientes, por exemplo, com materiais e processos modelados pela ACV, podem receber incentivos fiscais e monetários. Isso já acontece, por exemplo, na cidade de Paris, em que casas que adotam estruturas hídricas com certificações baseadas em ACV recebem incentivos fiscais ligados ao imposto territorial urbano (CBCS, 2014). Sistemas análogos podem ser implantados no Brasil, estimulando economicamente as inovações ecológicas que contribuem para a resiliência do ambiente urbano. Basta que as ações de financiamento do

setor de construção, que já atingem a maior parte das novas residências do país, passem a se pautar em critérios ambientais que levem em conta a ACV e a necessidade de resiliência urbana.

Alguns setores econômicos internacionais vinculados à construção civil já aplicam a metodologia de ACV sistematicamente aos materiais de construção, de modo a incorporar indicadores de impacto ambiental – como as emissões de GEEs – entre as variáveis relevantes para a tomada de decisão no desenho dos projetos de construção. Uma plataforma de decisão pública orientada pela modelagem feita pela ACV ofereceria cenários de utilização de materiais com contabilização de seus impactos (Antön e Díaz, 2014).

A limitação dessa plataforma estaria vinculada tanto às questões de governança de políticas públicas urbanas (incluindo o financiamento da construção civil), tratadas em outros capítulos, quanto à formatação que organiza as matrizes insumo *versus* impacto e que, na ausência de uma etapa qualitativa construída pelos *stakeholders*, não representa a complexidade dos processos residenciais e comerciais, principalmente no tocante às emissões de GEEs.

9 NOVOS PASSOS EM UMA DIREÇÃO JÁ ESCOLHIDA

A busca por resiliência urbana é, dentro do paradigma do desenvolvimento sustentável, um dos grandes desafios deste século. Diversas ferramentas e metodologias estão disponíveis para ajudar cidades a avaliar suas vulnerabilidades e testar sua resiliência a choques e estresses. Juntamente a exemplos de boas práticas, estas ferramentas estão cada vez mais disponíveis *on-line*. Entretanto, mais que um desafio técnico e de gestão, essa busca deve ser vista como uma forma de mudar o padrão de consumo temerário que tem levado aos conflitos ambientais. Um padrão baseado quase que exclusivamente no crescimento do consumo, que vem comumente atrelado ao uso ambientalmente ineficiente dos recursos, é insustentável no longo prazo.

Gerar resiliência faz parte do esforço para garantir um desenvolvimento sustentável que altere os atuais padrões de produção e consumo. Para tanto, as cidades têm um papel importantíssimo, visto que é nelas que ocorre a maior parte do consumo e da produção industrial. Nas cidades irão viver até metade do século 75% da população mundial. Elas hospedaram 70% da economia, 60% a 80% do consumo global de energia e 75% das emissões de GEEs em apenas 2% do território do planeta (Boeck, 2016). A urbanização e o desenvolvimento sustentável são conceitos que se comunicam e compartilham de princípios comuns. Neste sentido, os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e aqueles da Nova Agenda Urbana estão fortemente conectados. É necessário definir quais dos ODS serão apoiados pela urbanização sustentável. Três aspectos destacam-se:

as normas de construção e crescimento, o desenho institucional para definição destas normas e a plataforma financeira para a implementação das mudanças (UN, 2016).

No caso brasileiro, esses três elementos já possuem historicamente certo grau de integração, como mostra a presença de princípios relativos à urbanização e à proteção ambiental dentro da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade de 2001. Tais princípios tiveram relativo sucesso, ao nortear algumas facetas das iniciativas de planejamento, como, por exemplo, a criação de órgãos de gestão de áreas metropolitanas, com a finalidade de considerar as especificidades da região na construção de normatizações (Souza, 2012). Entretanto, algumas ações governamentais importantes mostraram certo distanciamento destes princípios, como por exemplo, os programas de construção de moradias populares – programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) –, em que são apresentados poucos tipos de projeto padronizados para todo o Brasil, baseados principalmente na renda familiar, sem levar em conta as especificidades locais. Aspectos como a implementação rápida e a diminuição de custos têm recebido um peso maior nos processos de decisão. Entretanto, programas auto-organizados, embora mais lentos, tendem a conduzir a uma apropriação do espaço urbano mais sustentável em todos os sentidos, além de fortalecer o senso de pertencimento a um lugar e as interações sociais benéficas disso decorrentes (Baltazar, 2010).

Os ODS e os princípios da Nova Agenda Urbana, quando vistos sob a perspectiva conceitual da resiliência urbana, são suficientes para moldar a evolução futura das cidades brasileiras de maneira sustentável, desde que norteiem totalmente as iniciativas de planejamento e que as ações sejam realmente pautadas por este planejamento. Quando isso não acontece, como é o caso de grande parte de nossas RMs, ocorrem consequências trágicas, como a epidemia de Dengue ou o desastre ambiental de Mariana.

A primeira é um dos elementos palpáveis de um *deficit* estrutural histórico de sistemas de esgotamento sanitário, passível de solução relativamente rápida com a participação das comunidades locais. Como realizar arranjos institucionais criativos que viabilizem a aplicação de normas adequadas de construção, ao mesmo tempo em que proporcionam o financiamento adequado? O segundo mostra como a dependência regional por uma atividade econômica (no caso, a mineração) pode criar o cenário propício para impactos sociais e ambientais impossíveis de serem assimilados. Neste caso, como propor novos eixos de desenvolvimento quando os atuais têm forte inércia sobre o uso do território? Como gerar resiliência urbana de maneira conectada com essas novas possibilidades de aproveitamento territorial?

Esses são exemplos de questões que começam a surgir em decorrência da discussão já realizada sobre os princípios básicos de resiliência urbana. Elas constituem o passo seguinte e devem dominar o cenário a partir de agora. Avançando nessa direção é

que se tornará possível conectar e integrar, de maneira coerente, a governança urbana, as leis, as instituições, as decisões políticas, o crescimento econômico, o planejamento, os serviços, os recursos, a educação e as capacidades técnicas necessárias para a obtenção de informação e inovação. Tudo isso é imprescindível para que as cidades continuem a existir, respeitando os limites ambientais e tecnológicos, sem deixar de aumentar o bem-estar humano.

REFERÊNCIAS

ANDERIES, J. M. *et al*. **Aligning key concepts for global change policy**: robustness, resilience, and sustainability. Austin: CSID, 2012. (CSID Working Paper Series).

ANTÖN, L. A.; DÍAZ, J. Integration of LCA and BIM for sustainable construction. **International Journal of Social, Behavioral, Educational, Economic, Business and Industrial Engineering**, v. 8, n. 5, p. 1378-1382, 2014. Disponível em: <http://goo.gl/NKc9QW>.

AHSAN, S. M. **Resilient cities for the poor or by the poor**? A case study from Bangkok. 2013. Thesis (Master's Degree in Science) – University of Technology, Berlin, 2013. Disponível em: <goo.gl/0z1IfB>.

BALTAZAR, A. P. Sobre a resiliência dos sistemas urbanos: devem eles ser resilientes e são eles realmente sistemas? **V!rus**, São Carlos, n. 3, 2010. Disponível em: <http://goo.gl/mlCxgC>.

BOECK, A. **Habitat III**: Nova Agenda Urbana para o Desenvolvimento Sustentável. [s.l.]: [s.n.], 2016. Disponível em: <https://goo.gl/o03neZ>.

CBCS – CONSELHO BRASILEIRO DE CONSTRUÇÃO SUSTENTÁVEL. **Aspectos da construção sustentável no Brasil e promoção de políticas públicas subsídios para a promoção da construção civil sustentável**. São Paulo: CBCS, 2014.

COELHO, O. F. **Céu de Pipiripau**: da tragédia dos comuns à sustentabilidade hídrica. 2014. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014. Disponível em: <https://goo.gl/OMAFrX>.

COELHO, O. F.; SACCARO, N. L.; LUEDEMANN, G. O uso da análise de ciclo de vida (ACV) nas políticas públicas: condicionantes e estratégias de implementação da ACV no Brasil. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, n. 12, p. 29-35, jul.-dez. 2015. Disponível em: <https://goo.gl/j9Vb7M>.

COLTRI, P. P. *et al*. Influência do uso e cobertura do solo nas ilhas de calor local e regional no município de Piracicaba, São Paulo. *In*: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE SENSORIAMENTO REMOTO, 14., 2009, Natal. **Anais...** Natal: Inpe, 2009. Disponível em: <http://goo.gl/J2uajV>.

HARMON, K. Haiti earthquake disaster little surprise to some seismologists. **Scientific American**, 13 Jan. 2010. Disponível em: <http://goo.gl/Fn3hkZ>.

IBAMA – INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. **Laudo técnico preliminar**: impactos ambientais decorrentes do desastre envolvendo o rompimento da barragem de Fundão, em Mariana, Minas Gerais. Brasília: Ibama, 2015. Disponível em: <http://goo.gl/JQpN7I>.

IOC – INSTITUTO OSWALDO CRUZ. **Dengue**: vírus e vetor. Rio de Janeiro: IOC, 2016. Disponível em: <http://goo.gl/n2rqPs>.

IPCC – INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. **Panel on Climate Change 2014**: impacts, adaptation, and vulnerability. Yokohama: IPCC, 2014. Disponível em: <http://goo.gl/WU5KBR>.

MARTIN, S. **Examples of "no-regret", "low-regret" and "win-win" adaptation actions**. Edinburg: High School Yards, 2012. Disponível em: <http://goo.gl/8ptBR9>.

MCPHEARSON, T *et al*. Advancing understanding of the complex nature of urban systems. **Ecological Indicators**, Mar. 2016. Disponível em: <https://goo.gl/Ghn2kW>.

NAKANO, K. Life-cycle assessment framework for adaptation planning to climate change: linking regional climate impact with product design. **The International Journal of Life Cycle Assessment**, n. 20, p. 819-828, 2015. Disponível em: <https://goo.gl/HTTZxg>.

PROJETO "Arquiteto de Família". **Soluções Urbanas**, [s.d.]. Disponível em: <http://goo.gl/jyPDT4>.

QUINN, A. SEMINÁRIO DE DESAFIOS DE OPORTUNIDADES PARA A ADAPTAÇÃO AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS, Brasília, 2016. **Anais...** Brasília: MCidades, 2016.

SOUZA, L. C. Aplicação do princípio da resiliência à regulamentação dos instrumentos de gestão democrática das agências metropolitanas. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL – CIDADE E ALTERIDADE – CONVIVÊNCIA MULTICULTURAL E JUSTIÇA URBANA, 1., 2012, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: UFMG, 2012. Disponível em: <http://goo.gl/LN44X8>.

STREET, R. SEMINÁRIO DE DESAFIOS DE OPORTUNIDADES PARA A ADAPTAÇÃO ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS, Brasília, 2016. **Anais...** Brasília: MCidades; ITDP, 2016

STROMBERG, J. Bike lanes have actually sped up car traffic in New York City. **Vox Transportation**, 8 Sept. 2014. Disponível em: <http://goo.gl/KzjGft>.

UN – UNITED NATIONS. **15 – Urban resilience**. New York: UN, 2015a. (Habitat III Issue Papers). Disponível em: <http://goo.gl/g2tBnK>.

_____. **16 – Urban ecosystems and resource management**. New York: UN, 2015b. (Habitat III Issue Papers). Disponível em: <http://goo.gl/4kzort>.

_____. **17 – Cities and climate change and disaster risk management**. New York: UN, 2015c. (Habitat III Issue Papers). Disponível em: <http://goo.gl/LNq9fa>.

_____. **The transformative power of urbanization**. New York: UN, 2016. Disponível em: <https://goo.gl/r7vuy6>.

WHYTE, A. **Guidelines for field studies in environmental perception**. Paris: Unesco, 1977. (Technical Notes, n. 5). Disponível em: <http://goo.gl/roZlth>.

CAPÍTULO 12

MUDANÇAS CLIMÁTICAS E OS DESAFIOS BRASILEIROS PARA IMPLEMENTAÇÃO DA NOVA AGENDA URBANA

Letícia Klug[1]
Jose A. Marengo[2]
Gustavo Luedemann[3]

1 INTRODUÇÃO

O tema mudança climática entrou definitivamente na agenda política mundial. A preocupação com uma trajetória de alteração acelerada do clima do planeta fez com que um conjunto de 197 países (196 Estados e uma organização de integração econômica regional) ratificassem a convenção da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre o tema, desde que foi aberta para assinaturas, em 1992.

Por respeitar as soberanias nacionais, suas culturas e suas formas próprias de enfrentar problemas, o leitor não encontrará no texto da convenção compromissos específicos dos países para tratar do tema cidades. Não obstante, os documentos que subsidiam a tomada de decisão na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança de Clima (UNFCCC) são ricos em informações que podem ajudar o leitor a compreender a importância do planejamento urbano dentro do tema e o porquê de essas questões não poderem mais ser ignoradas quando se trata de planejar o futuro das cidades. Orientações e documentos prescritivos para o planejamento urbano em um contexto de mudança do clima fazem parte do debate sobre a Nova Agenda Urbana (NAU), que será consolidado na III Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III) em outubro de 2016.

O papel estratégico das cidades, tanto do ponto de vista da contribuição para a redução de emissões quanto da adaptação à nova realidade, reconhecendo as vulnerabilidades,

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. *E-mail*: <leticia.klug@ipea.gov.br>.
2. Pesquisador titular no Centro Nacional de Monitoramento e Alerta aos Desastres Naturais (Cemaden). *E-mail*: <jose.marengo@cemaden,gov.br>.
3. Técnico de planejamento e pesquisa na Dirur do Ipea. *E-mail*: <gustavo.luedemann@ipea.gov.br>.

reduzindo riscos e criando infraestruturas resilientes foi tema de publicação recente do Programa das Nações Unida para Habitação Humana (UN-Habitat, 2011). Também o Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC)[4] deu destaque à questão urbana, especialmente em seu quinto e último relatório, no qual um capítulo inteiro, tratando exclusivamente de áreas urbanas, foi incluído no relatório do segundo grupo de trabalho, que trata de impactos, vulnerabilidade e adaptação às mudanças do clima (Revi *et al*., 2014).

No Brasil, algumas iniciativas estão sendo tomadas pelo governo federal no sentido de pensar e dotar as cidades de instrumentos e capacidades para essa nova realidade de mudança do clima. Em 2011, foi criado o Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (Cemaden),[5] que tem por missão desenvolver, testar e implementar um sistema de previsão de ocorrência de desastres naturais em áreas suscetíveis de todo o Brasil e emitir alertas de desastres naturais. O centro não só auxilia as ações preventivas, mas possibilita identificar vulnerabilidades no uso e na ocupação do solo, com destaque para o planejamento urbano e a instalação de infraestruturas (Brasil, 2016b). O Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe/MCTI) vem trabalhando na construção de cenários futuros de mudanças climáticas para cidades brasileiras. A extinta Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR) coordenou estudo denominado *Brasil 2040: cenários e alternativas de adaptação à mudança do clima* em 2015 (Brasil, 2015) e o Ministério do Meio Ambiente (MMA) lançou recentemente o Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (PNA) (Brasil, 2016d). No entanto, o protagonismo dessa agenda pertence às cidades e os municípios brasileiros tratam de forma ainda muito tímida esse tema no quadro geral de políticas públicas. No artigo *Cidades e Mudanças Climáticas: planejamento urbano e governança local*, publicado em 2015, Reis, Silva e Brant (2015) fazem um levantamento e uma análise de iniciativas de planejamento e gestão dos problemas climáticos urbanos nas principais regiões metropolitanas brasileiras e os resultados demonstram que o tema continua fora da agenda principal.

É importante destacar que o Brasil possui, desde 2001, um marco legal para o planejamento urbano, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal – a Lei Federal nº 10.257/2001 –, em que a questão do equilíbrio ambiental aparece já no Artigo 1º. O parágrafo único do Artigo 1º afirma:

4. O IPCC é o painel intergovernamental que foi criado em 1988 sob a Organização Meteorológica Internacional (WMO) e sob o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Unep, do inglês United Nations Environment Programme) e aprovado pela Assembleia-Geral da ONU para subsidiar tomadores de decisão com relatórios periódicos de atualização sobre a base científica da mudança do clima, seus impactos e riscos futuros, assim como opções para adaptação a estas mudanças e mitigação das suas causas.

5. Disponível em: <http://goo.gl/OzKKLH>.

> para todos os efeitos, esta lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental (Brasil, 2001).

Apesar do arcabouço legal, como na maioria dos países em desenvolvimento, no Brasil, o passivo em termos de políticas públicas urbanas, como habitação de interesse social, saneamento básico e mobilidade urbana é grande. Seja nas metrópoles ou naquelas cidades em processo de metropolização, as precariedades urbanas e a vulnerabilidade social ampliam os riscos e os impactos das mudanças do clima e uma inflexão nessa trajetória é imperativa, como será demonstrado no corpo do texto.

Este capítulo possui cinco seções, incluindo esta introdução. A seção 2 discorrerá sobre definições necessárias para se compreender o tema mudança do clima. A seção 3 discutirá a contribuição das cidades para o problema e como evitar parte desta contribuição. A seção 4 abordará as implicações de mudanças no clima para as cidades e como elas precisam preparar-se para possíveis mudanças. A seção 5 tratará dos avanços nos últimos quinze anos e de possíveis cenários de mudança do clima para algumas cidades brasileiras. Será discutida a importância da integração dos subtemas deste capítulo com os temas da Habitat III, em que se espera que a questão das mudanças do clima seja incorporada de maneira transversal na agenda urbana. Será destacada, também, a existência de fontes de financiamento para enfrentamento das mudanças climáticas que podem configurar excelentes recursos para as cidades viabilizarem intervenções necessárias em áreas importantes, como saneamento, mobilidade urbana e redução de riscos.

2 CLIMA E AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS: CONCEITOS E DEFINIÇÕES

Quando os raios solares incidem sobre a superfície terrestre, eles podem ser refletidos ou sua energia pode ser absorvida pelos sólidos e líquidos desta superfície. Quando a energia é absorvida, as moléculas da superfície do planeta passam a vibrar mais; sólidos, líquidos e gases expandem-se e a vibração das moléculas transmite calor em todas as direções, inclusive em direção ao espaço. Como há gases na atmosfera que também possuem a característica de receber e retransmitir calor de suas moléculas para o meio, inclusive em direção à superfície terrestre, esse vai e vem de energia atrasa a dissipação da energia absorvida pela terra de volta ao espaço. A esse fenômeno damos o nome de *efeito estufa*. Os gases que possuem essa capacidade de reter calor na atmosfera são chamados de *gases de efeito estufa* (GEEs).

A maior parte desses gases ocorre naturalmente na atmosfera e graças a eles existe o ambiente com a temperatura e a baixa oscilação térmica necessária para a vida na Terra. Trata-se de gases como o vapor d'água (H_2O), o gás carbônico (CO_2)

e o metano (CH_4). No entanto, atividades humanas têm alterado a concentração destes gases na atmosfera, principalmente por converter estoques de carbono, como petróleo, carvão e florestas em CO_2, por meio da combustão.

Em 1988, a crescente discussão acadêmica sobre prováveis efeitos no sistema climático decorrentes da alteração da concentração de GEEs na atmosfera, especialmente do CO_2, fez com que fosse criado, no âmbito da WMO e do Unep, o IPCC.[6] Os conceitos utilizados neste capítulo, quando não mencionada outra fonte, vêm dos glossários do IPCC (IPCC, 2001; 2014a; 2014b).

Clima, *stricto sensu*, é geralmente definido como a "média das condições do tempo" (Dias e Silva, 2009) ou, mais rigorosamente, como a descrição estatística em termos de média e variabilidade de quantidades relevantes sobre o período de tempo em uma distância de meses a milhares de anos. O período clássico é de trinta anos, como definido pela Organização Mundial Meteorológica (OMM). Essas quantidades são, em sua maioria, variáveis de superfícies, tais como temperatura do ar, precipitação e ventos. Clima, em um senso mais amplo, é um estado, incluindo uma descrição estatística, do sistema climático, incluindo extremos.

Mudança climática é uma mudança atribuída direta ou indiretamente à atividade humana que altere a composição da atmosfera global e que seja adicional à variabilidade climática natural observada ao longo de períodos comparáveis de tempo. A mudança do clima, como mencionada no registro observacional do clima, ocorre por causa de mudanças internas dentro do sistema climático ou na interação de seus componentes, ou por causa de mudanças no forçamento externo por razões naturais, ou ainda devido às atividades humanas.

Assim, no que tange ao assunto da próxima seção, quando tratarmos de *mitigação*, estamos lidando com o que o IPCC define como "intervenção humana para reduzir as fontes ou aumentar os drenos de GEEs" (IPCC, 2014b). Isso significa que quando tratamos do assunto denominado de maneira geral como "mitigação", estamos tratando da mitigação da geração do problema, não da mitigação de seus efeitos.

Em relação aos efeitos, o termo *adaptação*, tema da seção 4, é definido como "o processo de ajustamento ao clima atual ou projetado e seus efeitos" (IPCC, 2014b). Em sistemas humanos, adaptação busca moderar ou evitar danos decorrentes das mudanças climáticas ou ainda tirar proveito de oportunidades geradas por elas.

Os temas mitigação e adaptação foram tratados, e continuam ainda sendo por alguns, como temas disjuntos entre os quais há um *trade-off*: parece que se investirmos uma unidade de recursos financeiros em adaptação – o remédio para

6. Disponível em: <http://goo.gl/3GSu8>.

o sintoma –, teremos esta mesma unidade a menos de recurso financeiro para resolver o problema na origem, a mitigação – a "cura pela origem" (discutido em Luedemann e Hargrave, 2010). No entanto, é necessário ter em mente que as mudanças no clima decorrentes das atividades humanas já estão em curso, que é necessário adaptar-se a elas e que a adaptação e a mitigação são dois aspectos do mesmo problema que precisam ser resolvidos juntos.

Assim, construir unidades geradores de energia eólica que não foram projetadas para tolerar ventos de altíssima intensidade em que estes poderão ocorrer em cenários prováveis, é uma medida de mitigação ineficaz, pois, se mal adaptadas, as torres podem quebrar. Pode-se dizer o mesmo de usinas hidrelétricas construídas em locais em que o regime de chuvas tende a se tornar desfavorável ou de adensamentos urbanos e sistemas de transporte público em áreas com projeção de maior risco de alagamento, apenas para citar alguns exemplos.

Quanto ao custo de ações para enfrentar a questão climática, consideramos que *ações de não arrependimento* têm custos líquidos negativos porque geram benefícios diretos ou indiretos que são grandes o suficiente para compensar os custos da implementação destas ações. Assim, a ideia de não arrependimento remete ao fato de que há intervenções que melhoram a resiliência de alguma estrutura a impactos climáticos ou que faça com que sejam emitidos menos GEEs e, ao mesmo tempo, otimizem a utilização de recursos financeiros.

Um conceito pouco conhecido fora das discussões sobre mudanças climáticas é o do *carbon capture and storage* (CCS). Segundo o IPCC, o CCS é definido como "processo no qual um fluxo de CO_2 relativamente puro proveniente de processos industriais ou de fontes energéticas é separado (capturado) acondicionado, comprimido e transportado para um local de armazenamento isolado da atmosfera no longo prazo" (IPCC, 2014b). Já o conceito de *emissões líquidas negativas*, segundo o IPCC, é quando, "por ação humana, mais GEEs são sequestrados ou armazenados do que emitidos para a atmosfera" (*op. cit.*). Unindo técnicas de CCS à produção de biocombustíveis, cujo carbono de suas moléculas provém de fotossíntese recente, ou seja, de CO_2 retirado da atmosfera, pode-se obter *emissões líquidas negativas*.

Um conceito importante que usaremos neste capítulo, por se tratar de cidades e investimentos urbanos, é o de *lock in*, entendido como uma "dependência da trajetória pela qual se decidiu em um determinado momento, que impede ou dificulta demasiadamente ações de mitigação ou de adaptação" (IPCC, 2014b).

Resiliência é a capacidade de sistemas sociais, econômicos e ambientais de responder ou se reorganizar, mantendo sua função primordial, sua identidade e estrutura, após passar por eventos perigosos, tendências ou distúrbios, mantendo também sua capacidade de adaptação, aprendizado e transformação.

Projeções de clima futuro desenvolvidas no contexto da Terceira Comunicação Nacional do Brasil à UNFCCC (Brasil, 2016b) mostram um clima mais quente em toda a América do Sul até finais do século XXI. Os máximos de aquecimento localizam-se nas regiões Norte e Centro-Oeste do Brasil, em todas as estações do ano, e estendem-se para as regiões Nordeste e Sudeste. Com relação à precipitação, as projeções indicam um clima mais seco no verão no Leste da Amazônia e no Nordeste e Norte e aumentos nos extremos da precipitação nas regiões Sudeste e Sul do Brasil. Há projeções de aumento na frequência de períodos secos no Nordeste e Norte (Brasil, 2015).

3 A CONTRIBUIÇÃO DAS CIDADES PARA O PROBLEMA DA MUDANÇA DO CLIMA E POTENCIAIS AÇÕES PARA REDUZI-LO

A população mundial e a do Brasil, em especial, concentra-se cada vez mais em centros urbanos.[7] As atividades humanas que emitem GEEs o fazem para atender às demandas desta população, estejam estas atividades sendo realizadas dentro ou fora das cidades. O planejamento urbano e a gestão das cidades têm, e terão cada vez mais, uma grande interferência nos cenários futuros de mudança climática, por influenciar direta e indiretamente as fontes de emissão de GEEs.

Para se ter uma ideia, no Brasil, em 2012, foram emitidos 1.284 teragramas (Tg), ou milhões de toneladas de CO_2, e outros GEEs (convertidos à sua equivalência ao CO_2 em contribuição ao efeito estufa) (Brasil, 2016a). Destas emissões, nada menos que 17% devem-se ao transporte e à mobilidade. Cidades mal planejadas, com muitos vazios urbanos (orientadas pela e para a especulação imobiliária), sistemas de transporte público ineficientes e uma rede urbana conectada, em grande medida, pelo modal rodoviário, contribuem fortemente para esses resultados.

Em seu quinto relatório, o IPCC prevê que o planejamento urbano integrado, o desenvolvimento orientado para o trânsito e formatos urbanos mais compactos que favoreçam o deslocamento a pé e de bicicleta podem, juntos, levar a mudanças de modais. Essa orientação, apoiada por investimentos em infraestrutura interurbana, como trens de alta velocidade que substituam voos de curta duração, podem reduzir as emissões do transporte entre 20% e 50% do previsto para 2050 – levando em consideração o aumento da demanda por transporte e mobilidade (Sims *et al.*, 2014).

A perspectiva de redução de emissão de GEEs por alteração no planejamento das cidades e nos modais de transportes tem um potencial técnico ainda muito maior de redução. Em países com potencial para fabricação e uso de biocombustíveis e produção de eletricidade a partir de biomassa, pode haver, inclusive, cenários de emissão negativa.

7. A população urbana mundial em 2030 deve passar de 60% da população (Undesa, 2014). No Brasil, esse percentual já passava de 84% no Censo de 2010 e segue com tendência de aumentar a população urbana em relação à rural. Mais informações em: <http://goo.gl/0ekYQy>.

As chamadas emissões negativas ocorrem quando plantas com potencial de uso no setor energético retiram o CO_2 da atmosfera a partir da fotossíntese e, na fase de aproveitamento energético, o CO_2 proveniente de combustão (ou fermentação da cana, por exemplo) é armazenado por meio de tecnologias CCS. Aplicado ao meio urbano, isso poderia ser traduzido em um cenário de otimização de modais com preferência para o transporte coletivo elétrico (metrôs, ônibus trólei ou *plug-in* etc.) e táxis elétricos. A energia elétrica poderia ser obtida às margens da cidade, com baixíssima emissão, decorrente do uso de etanol e bagaço, por exemplo, com captura do CO_2 por meio de tecnologias CCS. Além de reduzir as emissões de GEEs, isso reduziria drasticamente as emissões de outros gases poluentes ou poluentes indiretos, que hoje são responsáveis por problemas graves de saúde pública nos centros urbanos.

Pensando no funcionamento das cidades, o impacto positivo da alteração da matriz de energia elétrica pode ser intensificado se houver aumento de eficiência no uso da energia. Além da mobilidade, outros vários componentes da cidade concorrem pelas mesmas fontes energéticas como, por exemplo, a iluminação pública e os edifícios.

Há várias alternativas para melhorar a rede elétrica e a iluminação das cidades, com destaque no debate para a instalação de *smart grids*. Essas redes elétricas inteligentes apresentam um elevado grau de automação que melhora muito o desempenho e a eficiência operacional. Permitem, ainda, a conexão de pequenos fornecedores impulsionando a disseminação de fontes renováveis de energia como sistemas de geração fotovoltaico e eólicos em perfeita sintonia com o sistema elétrico. Algumas cidades têm adotado medidas mais simples, como a substituição de lâmpadas tradicionais por aquelas mais econômicas, com grande impacto no consumo de energia elétrica.

No caso das edificações, há um grande trabalho a ser realizado em termos de conforto ambiental e arquitetura sustentável. A iluminação natural precisa ser aproveitada ao máximo, evitando acender lâmpadas desnecessariamente. As partes das edificações expostas à luz solar precisam ser planejadas para receber luz, aquecer água ou gerar eletricidade por meio de fotocélulas. O cuidado com o desenvolvimento bioclimático dos edifícios tem grande retorno em termos de redução de emissão e, se pensados os ganhos no longo prazo, torna-se economicamente viável, pois os investimentos necessários para o planejamento e a construção pagam-se em período razoável durante o uso do edifício.

No entanto, como o agente que utiliza normalmente não é o mesmo que constrói o edifício, intervenção do poder público pode corrigir a distorção entre a otimização do construtor e o interesse do usuário da edificação. Campanhas educativas podem corrigir assimetrias de informação no sentido de convencer o próprio usuário a escolher edifícios mais eficientes e viabilizar estas escolhas por meio de financiamentos

e diferenciação de impostos. Há uma iniciativa do governo brasileiro – o Programa Nacional de Eficiência Energética em Edificações (Procel Edifica) – de adesão voluntária que, desde 2003, promove o uso racional de energia elétrica em edificações. Iniciativas como essa, tornadas obrigatórias para edifícios públicos e/ou inseridas nos códigos de obras municipais, têm um resultado potencial enorme se considerado que o consumo de energia elétrica nas edificações corresponde a 45% do consumo faturado no país.[8] Uma nova edificação tende a perdurar por muitas décadas ou até mais de um século e sua ineficiência causa prejuízo econômico e ambiental por toda a vida útil. Obras de *retrofit* visando ao melhor desempenho energético nem sempre são viáveis e, em regra, são um investimento muito maior do que aquele necessário para implementar boas soluções na etapa de construção. Esse *lock in* somente pode ser evitado voluntariamente pelos agentes ou, de maneira sistêmica, pelos poderes públicos municipais, por meio de instrumentos de comando e controle, incentivos econômicos ou ambos.

As cidades, em especial as brasileiras, estão repletas de casos de *lock in*. A decisão de construir pontes, túneis, linhas de metrô e outras intervenções urbanas de custo muito elevado, se executada sem um bom planejamento e integrada à lógica de todo funcionamento urbano, provavelmente não será passível de correção em um prazo razoável. Os exercícios de projeções e construção de cenários futuros para as cidades brasileiras demonstram que no planejamento e na construção de grandes obras, para além das questões clássicas de acessibilidade, a integração ao tecido urbano, a inclusão de áreas marginais, a definição de sítio e as questões relativas à resiliência e à redução/otimização de emissões precisam ser consideradas. Os problemas ambientais urbanos contemporâneos precisam entrar na agenda de políticas públicas locais.

Políticas clássicas de mitigação incluem uma "precificação de carbono". No mecanismo de *cap and trade*, por exemplo, há uma taxação das emissões de GEEs ou um teto de emissões com possibilidade de gerar créditos por reduções abaixo do estabelecido ou comprar créditos para compensar emissões acima do teto. Esse tipo de política normalmente é definido em nível federal ou regional, dado que ações locais no sentido de limitar as emissões de agentes podem gerar um problema conhecido como vazamento de emissões (*leakage*), em que estas emissões deixam de ocorrer em um local para aparecerem em outro, atingindo igualmente a atmosfera e o clima. Além de não contribuir para a mitigação das mudanças do clima, isso pode ter um impacto indesejável no desenvolvimento de cidades e regiões, a exemplo do que ocorre com os estados nos casos de competição por investimentos disputada por meio da desoneração fiscal, em uma espécie de competição predatória.

8. Disponível em: <http://goo.gl/E0NFSk>.

Todavia, há exceções, como, por exemplo, o mercado de reduções da cidade de Tóquio, no Japão, que estabelece tetos de emissões para grandes prédios comerciais e plantas industriais dentro da área metropolitana. Este mercado distingue-se por ser, na verdade, um projeto de eficiência energética (na atual fase são utilizados fatores de emissão genéricos que não distinguem a origem da eletricidade ou fonte calorífica (Icap, 2016). O mercado de Tóquio também foca a competitividade das empresas, publicando os resultados das reduções em forma de *ranking*.

No Brasil, já há previsão legal do Mercado Brasileiro de Redução de Emissões (MBRE), desde a entrada em vigor da Lei Federal nº 12.187/2009,[9] que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC). No entanto, este mercado não foi regulamentado, não havendo, portanto, o estabelecimento de um teto de emissão de qualquer espécie. Nos estados, entretanto, houve uma proliferação de leis, algumas estabelecendo metas, outras a estabelecer, algumas declaradamente programáticas e simbólicas, isto é, com um compromisso com a intenção e não com o resultado.

Um dos grandes entraves para o estabelecimento de um mercado de carbono no Brasil é o desconhecimento, por parte da União, dos estados e dos municípios, das emissões por agente emissor. Não há, no momento, nenhuma política nacional ou subnacional em vigor que controle a emissão dos agentes e que possa gerar um mercado de reduções de emissão.

Com a preocupação de discutir metodologias de quantificação de emissões (inventários) e de organizar as iniciativas subnacionais em relação à mudança do clima, foi criado o Núcleo de Articulação Federativa para o Clima (NAFC).[10] Este núcleo reúne, até o momento, apenas os estados e o governo federal, não tendo ainda a capilaridade para tratar com municípios nem com áreas metropolitanas.

No âmbito federal, há um projeto que estuda as opções de mitigação das emissões de GEEs nos setores-chave da economia brasileira, com recursos governamentais e do Global Environmental Facility (GEF)[11] e executado em colaboração com o Unep. O projeto, intitulado *Opções de Mitigação em Setores-chave da Economia*, utiliza um modelo de equilíbrio geral computado ligado a modelos de equilíbrio parcial setoriais que se retroalimentam, gerando cenários de baixo carbono que otimizam, de modo integrado, a redução de emissão com a *performance* econômica (via precificação de emissões). Isso implica que o ótimo setorial, neste aspecto, não é o ótimo real da economia. Este, por sua vez, depende das interações entre os diferentes setores.

9. Disponível em: <http://goo.gl/EIxIiD>.
10. Para mais informações sobre o NAFC, consulte: <http://goo.gl/82vDVc>.
11. Fundo Multilateral para Financiamento de Ações em Sustentabilidade Ambiental.

Otimizando as emissões para o conjunto da economia do país, o projeto pode chegar a cenários de emissões mais altas em setores específicos, comparado a estudos setoriais anteriores. Isso porque é importante saber a demanda gerada entre setores, como, por exemplo, do setor de energia sobre o setor de agricultura por conta de eventual necessidade de biocombustíveis (e, em resposta, a demanda de energia do setor agricultura). Finalmente, este projeto também mapeia as tecnologias disponíveis e potencialmente disponíveis em diferentes cenários que possam ser utilizadas com a finalidade de otimizar as emissões de GEEs.

Estudar as possibilidades de mitigação e ter cenários construídos com base em conhecimento sólido são prerrequisito, mas não elemento suficiente, para construir um futuro menos emissor de GEEs. A maior dificuldade está em tornar realidade o cenário otimizado, construído com métodos acadêmicos. Mesmo que um cenário seja construído apenas por *ações de não arrependimento custo-efetivas* é provável que haja um motivo pelo qual os agentes não as implementaram espontaneamente e é de se esperar que haja um custo de transação não percebido previamente no exercício teórico. Os resultados desse estudo estão sendo esperados para o final do ano de 2016, quando devem ser apresentados pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI). Eles têm o potencial de abrir a discussão entre os entes da Federação sobre a estratégia a ser seguida para otimizar a mitigação da mudança global do clima. Isso porque, como visto acima, muitas ações são de competência dos municípios e estados, enquanto outras são de responsabilidade da União.

Dificilmente serão discutidas metas de redução de emissão de GEEs específicas para cidades na Habitat III ou em outros fóruns, dado que a maioria dos países defendem que compromissos para a redução de emissões necessariamente devem ser discutidos sob a UNFCCC. O que a NAU apresenta como novidade é um diálogo com as orientações do IPCC já nos princípios que elenca para o futuro das cidades: compacidade, conectividade, inclusão e integração. O planejamento e a gestão das cidades construídas sob essas premissas permitirão um desenvolvimento urbano mais sustentável e de menor emissão de GEEs.

Na convenção-quadro, há um princípio muito caro aos países em desenvolvimento que prescreve que:

> As Partes devem proteger o sistema climático em benefício das gerações presentes e futuras da humanidade com base na equidade e em conformidade com suas responsabilidades comuns, mas diferenciadas e respectivas capacidades. Em decorrência, as Partes países desenvolvidos devem tomar a iniciativa no combate à mudança do clima e a seus efeitos negativos (Brasil, 1998).

Sob a UNFCCC, seguindo o citado princípio de "responsabilidade comum, porém diferenciada", já se acordou um fluxo de recursos a ser financiado por países desenvolvidos para a questão climática, da ordem de US$ 100 bilhões por ano.

Este recurso deverá ser gerido por institucionalidade própria, criada para este fim, denominada Fundo Verde para o Clima (GCF, do inglês Green Climate Fund).

Recursos do GCF, assim como do instrumento multilateral que o precedeu, o Fundo de Investimento para o Clima (CIF, do inglês Climate Investment Funds) ou os recursos do Fundo Clima, sob responsabilidade do MMA, entre outros, devem ser vistos por gestores locais como oportunidade de complementação de financiamento de obras de infraestrutura que, além de resolver problemas urbanos clássicos, como saneamento e mobilidade, também incorporem métodos e tecnologias que reduzam as emissões de GEEs ou tornem as cidades mais resilientes ao clima, conforme veremos na próxima seção.

4 IMPACTOS, VULNERABILIDADE E ADAPTAÇÃO DAS CIDADES À MUDANÇA DO CLIMA

As mudanças do clima não ocorrem linearmente por todo o globo e podem aparecer com características opostas em lugares distintos, como aumento da frequência e intensidade de cheias em determinada região e aumento gradual do número de dias sem chuva (seca) em outras. Elas têm em comum o aumento da energia do sistema, mas dadas a complexidade do sistema climático e as interações com o meio ambiente físico e com a vegetação, são criados aspectos diversos em áreas diferentes do planeta.

Em muitos casos, espera-se que haja continuidade nas tendências climáticas e intensificação de episódios de extremos climáticos que já ocorrem, podendo a tendência dos dados meteorológicos passados ajudar na previsão de futuros impactos. Todavia, como explicado anteriormente, devido à complexidade das interações no sistema climático, resultados disruptivos também podem ocorrer, trazendo, por exemplo, furacões nos locais em que antes não ocorriam ou uma mudança de trajetória destes fenômenos.

Nas projeções que são feitas, tem-se trabalhado com modelagens de cenários climáticos e de impactos futuros, com o intuito de antecipar a probabilidade de ocorrência desses eventos, permitindo que os governos possam atuar preventivamente. A modelagem climática global é um campo de desenvolvimento recente, caracterizado tanto pelo elevado número de variáveis naturais em processo de cointeração quanto pela incerteza sobre o comportamento futuro de variáveis antrópicas, a mais importante delas relativa aos níveis de GEEs na atmosfera (Brasil, 2015).

E essa é uma das maiores dificuldades com a quais os gestores deparam-se na hora da tomada de decisão: é razoável investir recursos públicos e/ou privados em algo que exibe algumas incertezas? Já há consenso no debate e na literatura que, mesmo ante a incerteza relativa à grandeza e à distribuição espacial dos fenômenos climáticos, é preciso avançar em ações que reduzam a vulnerabilidade e aumentem a resiliência

das cidades. As projeções de impactos decorrentes de mudanças climáticas futuras indicam tendências que podem orientar estratégias de adaptação.

As cidades com maior grau de vulnerabilidade e de exposição ao risco encontram-se nos países em desenvolvimento. O rápido processo de urbanização ocorrido no século XX levou para as cidades um grande contingente de pessoas sem que os governos conseguissem prover infraestrutura urbana adequada e serviços públicos. Esse processo gerou um *deficit* enorme de infraestrutura, com alto grau de ocupação de áreas de risco. Constituíram-se, então, comunidades urbanas extremamente vulneráveis localizadas principalmente em assentamentos informais que já se encontram sob o estresse dos eventos extremos da variabilidade climática. É importante deixar claro que a ocupação de áreas de risco de desastres com assentamento informais representa a falta de opção e ausência do Estado, e não uma opção de moradia.

O *deficit* de saneamento básico existente nessas cidades já é, por si só, um fator de vulnerabilidade da população, independentemente das mudanças climáticas. As mudanças no clima potencializam esta vulnerabilidade. O acesso à água potável e ao esgotamento sanitário, o manejo correto dos resíduos sólidos e a drenagem de águas pluviais são uma pauta perene nas grandes cidades, que ganha maior atenção agora devido aos riscos climáticos.

Em situações em que se projeta um aumento da pluviosidade ou a sua concentração em episódios de chuva intensa, é necessário pensar a drenagem e a absorção da água no solo de maneira diferenciada. Da mesma forma, as demais obras de saneamento devem ser resilientes às chuvas para evitar transbordamento de chorume ou de esgoto e contaminação da água potável.

A mesma situação ocorre com habitações precárias em áreas de risco de desastres. A probabilidade de ocorrência de desabamentos e alagamentos altera-se com prognósticos climáticos desfavoráveis, mas o risco já existe na situação atual. Investimentos nestes casos já são uma prioridade social e plenamente justificados. Temos, então, independentemente do conhecimento científico e do grau de incerteza sobre a previsão climática e os impactos a ela relacionados, uma agenda básica de adaptação às mudanças do clima nestas cidades. A construção de cidades resilientes e com menor grau de vulnerabilidade passa pela construção de cidades socialmente inclusivas, como previsto na NAU.

As cidades que apresentam processo de planejamento urbano participativo, gestão democrática, moradia adequada, serviços de saneamento básico, além de um sistema viário de qualidade e serviços de proteção e defesa civil, são inerentemente mais resilientes à maioria dos impactos das mudanças do clima (Oliveira e Moreira, 2006 *apud* Brasil, 2016c).

As políticas de desenvolvimento urbano podem estar entre os meios mais efetivos de adaptação à mudança do clima, sobretudo por intermédio de uma

abordagem sistêmica que trata de problemas atuais, ao mesmo tempo em que antecipa problemas futuros. Estudos sobre megacidades, vulnerabilidades e adaptação às mudanças climáticas na região metropolitana de São Paulo (Nobre *et al.*, 2011; Marengo, Valverde e Obregon, 2013; Martine, Ojima e Marandola Junior, 2015; Brasil, 2015) propõem estratégias de adaptação frente a um possível cenário de aumento na frequência de chuvas intensas e desastres naturais de origem hidrometeorológica, consequência das mudanças climáticas, agravadas pelo efeito de urbanização na cidade.

O estudo realizado pela extinta SAE/PR, em 2015, identificou algumas estratégias de adaptação associadas às projeções dos cenários trabalhados na modelagem climática, incluindo desde medidas mais simples, como sistemas de alertas de riscos, a obras de infraestrutura mais estruturantes, como a construção de barragens e diques (Brasil, 2015). Estas estratégias devem servir de referência para a sociedade brasileira e os gestores públicos com o objetivo não só de minimizar os eventuais impactos negativos do clima futuro, mas também de aproveitar as oportunidades que surgirão.

É fundamental que as projeções de clima futuro estejam presentes no planejamento da infraestrutura urbana, não só para evitar situações de *lock in* em relação a soluções que gerem menos emissões ao longo da vida útil, mas também pelo custo gerado por uma estrutura mal adaptada. Semelhante ao dilema – ação *versus* inação – quanto aos custos para evitar a mudança do clima, há o dilema investir em adaptação da infraestrutura ou pagar o preço dos prejuízos prováveis que o clima possa trazer a um sistema mal adaptado. Como dito anteriormente, obras de infraestrutura são típicos casos de *lock in*: uma vez construída uma ponte, dificilmente haverá recurso disponível para reconstruí-la ou refazer seus alicerces para ganhar maior resistência.

O relatório do IPCC AR5 (IPCC, 2014b) recomenda que a gestão de riscos de desastres e adaptação às mudanças do clima deva ser prioridade em todos os países. A construção de capacidades nas cidades para enfrentamento das mudanças do clima é condição estruturante de um plano de enfrentamento da questão. O Brasil finalizou seu PNA com um conjunto de onze estratégias de adaptação setoriais prioritários para o desenvolvimento sustentável do país.

As estratégias discutem as principais vulnerabilidades e apresentam medidas adaptativas visando ao incremento da resiliência. Na estratégia de cidades, um aspecto fundamental é a articulação intersetorial e intergovernamental. Dentro do pacto federativo brasileiro, os municípios têm autonomia orçamentária e fiscal e são os entes com competência para elaborar a política urbana.

As diretrizes prioritárias para promover a adaptação, segundo o PNA, são: *i)* promover a articulação federativa; *ii)* considerar adaptação à mudança do clima na reabilitação de áreas urbanas consolidadas; *iii)* considerar adaptação à mudança do clima na promoção da urbanização de assentamentos precários; *iv)* considerar adaptação à

mudança do clima na produção de habitação social; *v)* fortalecer processos de planejamento da expansão urbana com a perspectiva de prevenção à ocorrência de desastres naturais e ao surgimento de riscos entre outros.

Levantamento realizado por Reis, Silva e Brant (2015) demonstrou como as cidades brasileiras[12] ainda não incorporaram as mudanças do clima à agenda política, a despeito da onda de mobilização internacional em prol de medidas de mitigação e adaptação. A primeira cidade brasileira a aprovar uma legislação relacionada às mudanças climáticas foi Palmas (Tocantins), em 2003. Em 2009, a cidade de São Paulo estabeleceu metas para a redução de GEEs, servindo como modelo para iniciativas no estado e em outras cidades do Brasil, como Belo Horizonte (Minas Gerais), Rio de Janeiro (Rio de Janeiro) e Feira de Santana (Bahia) (Barbi e Ferreira, 2013 *apud* Reis, Silva e Brant, 2015).

Sete cidades contam com o inventário de emissões de GEE (Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Manaus, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo) realizadas entre 2009 e 2014. Destas cidades, apenas Belo Horizonte, Curitiba, Rio de Janeiro e São Paulo possuem planos de mitigação. Curitiba, Goiânia e São Paulo possuem planos de adaptação. Os planos diretores municipais normalmente não trazem levantamentos e diretrizes para as questões climáticas locais. No entanto, algumas cidades já abordaram esse tema em seus respectivos planos diretores: Campinas, Curitiba, Florianópolis, Rio de Janeiro, Recife e São Paulo (Reis, Silva e Brant, 2015).

Pode-se afirmar que as maiores cidades do Brasil já estão sendo afetadas por extremos climáticos, com chuvas intensas e períodos secos que podem deflagrar desastres naturais, como enchentes, movimentos de massa e secas prolongadas.

A avaliação de vulnerabilidades no presente e a presença (ou não) de estratégia de adaptação para enfrentar esses extremos pode servir como *test bed* para definir estratégias de adaptação no futuro, ante um cenário de aumentos de extremos de chuva e de temperaturas.

Considerando o cenário mais pessimista do IPCC (AR5) em termos de continuidade de emissões globais de GEEs, foram realizadas, pelo Inpe, projeções de mudança de clima futuro para o Brasil para o período de 2071 a 2100. O objetivo dessas simulações é identificar aumento de vulnerabilidade ou novas áreas vulneráveis e dar subsídios para o debate sobre a definição de medidas adaptativas. A partir destes cenários, diferentes estudos têm sido conduzidos por especialistas brasileiros para estimar o impacto dessas alterações climáticas nos diferentes setores econômicos.

12. Foram realizados levantamento e análise das iniciativas de planejamento e gestão dos problemas climáticos urbanos no Brasil concentrando-se nas principais regiões metropolitanas brasileiras (Belém, Belo Horizonte, Brasília, Campinas, Curitiba, Florianópolis, Fortaleza, Goiânia, Manaus, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo e Vitória).

Para identificar cidades com áreas vulneráveis ou de risco a desastres naturais de origem hidrometeorológica (enchentes, secas e deslizamentos de terra), Debortoli *et al.* (2015; 2016) e Camarinha e Debortoli (2015) desenvolveram uma metodologia que considera a combinação de dados climáticos, ambientais e socioeconômicos em áreas densamente povoadas no presente e no futuro, com uma resolução espacial de até 20 quilômetros, até 2100. Com a aplicação desta metodologia, é possível inferir algumas tendências para algumas das maiores cidades brasileiras.

Em relação a *enxurradas, enchentes e alagamentos*, projeta-se que a região Sul deve sofrer um aumento considerável da vulnerabilidade no futuro. Também merecem destaque o Sul e o Leste de Mato Grosso do Sul, a região de Botucatu (São Paulo) e as proximidades de Campinas (São Paulo), além da divisa entre os estados de São Paulo, do Rio de Janeiro e de Minas Gerais e a faixa litorânea que vai de Sergipe até Natal (Rio Grande do Norte), o Norte do Ceará, uma porção do Pará próxima à divisa com o Amapá, o Acre e algumas faixas estreitas que cortam Minas Gerais, Rio de Janeiro e Espírito Santo, quase sempre em áreas próximas às regiões de serra. Todas as localidades previamente citadas já se enquadram nas classes de vulnerabilidade alta ou muito alta no período presente, possuem históricos recorrentes de inundações, enxurradas ou alagamentos altamente impactantes para sociedade e muito provavelmente se tornarão ainda mais vulneráveis no futuro.

Na região próxima a Manaus (Amazonas) e na divisa com o Acre, os cenários apontam para aumento da vulnerabilidade a *enchentes e alagamentos*, aumento este que pouco modifica as condições de vulnerabilidade em comparação com o período presente.

Os cenários de incremento da vulnerabilidade a *movimentos de massa* conseguem distinguir melhor quais regiões poderão tornar-se mais críticas no futuro. Merecem destaque a porção central de Santa Catarina e o Sudeste desse estado, na divisa com o Rio Grande Sul, bem como o Leste do Paraná, o litoral norte de São Paulo e a Serra da Mantiqueira, principalmente a divisa com Minas Gerais e, ainda, um pequeno trecho que engloba a região serrana do Rio de Janeiro e litoral adjacente. Esses locais são caracterizados como cenários de desastres envolvendo movimentos de massa e têm fortes indícios de que poderá haver a intensificação da ocorrência destes desastres no futuro. Uma grande parcela do estado do Pará e o Oeste do Maranhão também se enquadram nesse contexto. Cidades na faixa litorânea que vai do estado do Rio de Janeiro até o Rio Grande do Norte foram identificadas no período presente com uma das mais vulneráveis.

Em relação a *secas*, as projeções mostram que um maior número de cidades pode ser vulnerável a secas no futuro, particularmente no Sudeste, no Centro-Oeste, no Nordeste e na Amazônia. Secas como a de 2012-2015 no Nordeste, 2014-2015 no Sudeste e 2015 na Amazônia mostraram a vulnerabilidade de cidades como São Paulo, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Recife, João Pessoa, Fortaleza e Manaus,

com falta de água gerando crises hídricas como aquela observada em 2014-20115 no Sudeste do Brasil.

As maiores cidades do Brasil estão na faixa litorânea, mostrando altos níveis de vulnerabilidade a enchentes e movimentos de massa. Nessas áreas, os extremos de chuva têm aumentado nos últimos cinquenta anos e tendem a aumentar segundo as projeções de clima futuro. É preciso pensar em estratégias de adaptação no presente para enfrentar os possíveis problemas no futuro.

5 IMPORTÂNCIA DAS CIDADES SOB O OLHAR DA MITIGAÇÃO E DA ADAPTAÇÃO À MUDANÇA GLOBAL DO CLIMA: ESTATUTO DA CIDADE E A NOVA AGENDA URBANA

Como visto nas seções anteriores, as cidades têm um papel estratégico na discussão sobre mudanças climáticas. Por um lado, alterações no desenho das cidades, nos modais de transporte e nos elementos que compõem o tecido urbano podem impactar diretamente a redução da produção de GEEs. Por outro, é nelas, em especial nos países em desenvolvimento, que as vulnerabilidades e o risco de desastres são maiores. O último relatório do IPCC, AR5 (Field *et al.*, 2014), recomenda que a gestão de riscos de desastres e a adaptação às mudanças do clima devam ser prioridades em todos os países. A Habitat III, da ONU, coloca o tema em pauta dentro de uma perspectiva transversal e destaca as principais questões dentro da *Unidade de Política 8: ecologia urbana e resiliência*, em que são tratados os temas da resiliência urbana, ecossistemas e gerenciamento de recursos e mudanças climáticas e gerenciamento de risco de desastres.

Ainda que diversos municípios brasileiros tenham iniciativas associadas à questão da mudança do clima, das quais algumas são ligadas a iniciativas internacionais, os governos locais têm atuado de forma ainda tímida em ações de adaptação e mitigação à mudança do clima. No Brasil, onde as grandes cidades passaram por um processo rápido de urbanização, a ausência de infraestrutura em áreas de risco ocupadas por assentamentos informais ou a própria ocupação destas áreas eleva o grau de vulnerabilidade da população.

Nesses tempos em que o debate sobre as mudanças do clima e as ações de adaptação nas cidades estão na ordem do dia,[13] o planejamento urbano adquire importância estratégica. O Brasil tem, desde 2001, um marco legal que torna obrigatória a elaboração de planos diretores para municípios acima de 20 mil habitantes, integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, de áreas de especial interesse turístico e inseridos em áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental.

O Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 –, estabelece diretrizes gerais da política urbana e determina, em seu Artigo 2º, a garantia

13. Ver AR5 IPCC e documentos da Habitat III.

do direito a cidades sustentáveis, entendido como direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações. Apresenta instrumentos de planejamento municipal, institutos tributários e financeiros e institutos jurídicos e políticos que possibilitam o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana.

A implementação de alguns desses instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e nos planos diretores tem a capacidade de reduzir vulnerabilidades e projetar cidades mais resilientes. A instituição de zonas especiais de interesse social (Zeis) em áreas ocupadas por população de baixa renda ou em vazios urbanos permite a produção de habitação de interesse social e a integração dessas ocupações ao tecido urbano. A construção de cidades mais compactas e o acesso à terra urbanizada seguindo as diretrizes da NAU são possíveis por meio do parcelamento, da edificação ou da utilização compulsórios ou do IPTU progressivo no tempo. Esses são apenas alguns exemplos de instrumentos urbanísticos que, se implementados, são importantes para a adaptação das cidades brasileiras às mudanças do clima.

Em abril de 2012, a Lei Federal nº 12.608 – que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil –[14] introduziu no Estatuto da Cidade a obrigatoriedade de elaboração de planos diretores para as cidades incluídas no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. Estes planos diretores devem conter tópicos específicos, como mapeamento das áreas suscetíveis à ocorrência de desastres, planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre e medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres. Para ampliar o perímetro urbano, esses municípios deverão elaborar projeto específico que contenha delimitação dos trechos com restrição à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais.

No nível federal, além do quadro normativo citado, há vários estudos e planos sendo realizados. A cenarização a partir de modelos de mudança do clima e de impacto futuro permite analisar tendência e antecipar ações. A criação do Cemaden foi um passo importante no monitoramento das áreas de risco e alerta da probabilidade de ocorrência de desastre de natureza meteorológica e geodinâmica, o que possibilita uma atuação preventiva das defesas civis nacional, estaduais e municipais. Espera-se que o PNA, coordenado pelo MMA, contribua como diretriz para gestores incluírem a questão climática nas suas ações.

No entanto, como afirmado anteriormente, o protagonismo dessa agenda é dos municípios. O planejamento das cidades e de sua infraestrutura precisa levar

14. Disponível em: <http://goo.gl/6E1ThW>.

em consideração as questões climáticas presentes e futuras. Uma boa gestão do uso e ocupação do solo urbano, associada a investimentos em infraestrutura básica são um primeiro passo no processo de adaptação das cidades brasileiras. A decisão de construção de infraestruturas estruturantes e caras, como pontes e viadutos, também carece de uma análise mais aprofundada da questão climática. Estes investimentos não podem ser entraves à construção de cidades resilientes.

No Brasil, as regiões metropolitanas, por exigência da Lei Federal nº 13.089/2015,[15] estão elaborando os Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (Pduis), que deverão estar finalizados em 2018. Não se pode pensar nesse processo de planejamento integrado e cooperativo, que levará à posterior definição de investimentos robustos, sem considerar o impacto das mudanças climáticas para realidade do conjunto dos municípios. Questões como abastecimento de água, transporte urbano e gerenciamento de resíduos sólidos impactam e são impactadas pelas mudanças climáticas e precisarão ser avaliadas sob a ótica da região.

Alguns municípios brasileiros, como Rio de Janeiro e São Paulo, têm iniciado ações nesse sentido. O prefeito do Rio de Janeiro atualmente lidera um movimento que já conta com a participação de mais de oitenta grandes cidades de vários países para atuar na questão climática, o C40.[16] Belo Horizonte participa do Projeto Urban Leds,[17] em parceria com o International Council for Local Environmental Initiatives (Iclei) e a UN-Habitat, sob o qual já criou seu selo de sustentabilidade. Mas ainda há muito que ser feito. As orientações para as cidades nos próximos vinte anos estarão na NAU, resultado da Habitat III. Com as orientações e os financiamentos disponíveis, espera-se que os gestores locais atuem na construção de cidades menos vulneráveis, mais resilientes, mais seguras e menos emissoras de GEEs.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto nº 2.652, de 1º de julho de 1998. Promulga a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, assinada em Nova York, em 9 de maio de 1992. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1998. Disponível em: <http://goo.gl/nZqluV>.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2001. Disponível em: <http://goo.gl/PXk21E>.

15. Disponível em: <http://goo.gl/g0g6GL>.
16. Disponível em: <http://goo.gl/huN8fs>.
17. *Promoting low emission urban development strategies in emerging economy countries* (Urban Leds), disponível em: <http://goo.gl/MHdNd>.

_____. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. **Brasil 2040**: cenários e alternativas de adaptação à mudança do clima. Brasília: SAE/PR, 2015.

_____. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Estimativas anuais de emissões de gases de efeito estufa no Brasil**. Brasília: MCTI, 2016a.

_____. _____. **Terceira Comunicação Nacional do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima**: sumário executivo. Brasília: MCTI, 2016b.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima**. Brasília: MMA, 2016c. v. 1.

_____. _____. **Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima**. Brasília: MMA, 2016d. Disponível em: <http://goo.gl/AJWyBK>.

CAMARINHA, P. I. M.; DEBORTOLI, N. S. **A Brazilian vulnerability index to natural disasters of drought in the context of climate change**. San Francisco: American Geophysical Union, 2015. Disponível em: <http://goo.gl/DreTQJ>.

DEBORTOLI, N. S. *et al.* **A Brazilian vulnerability index towards natural disasters and climatic change**: flashfloods and landslides. San Francisco: American Geophysical Union, 2015. Disponível em: <http://goo.gl/wc0oJA>.

_____. An index of Brazil's vulnerability to expected increases in natural flash flooding and landslide disasters in the context of climate change. **Journal of the International Society for the Prevention and Mitigation of Natural Hazards**, 2016. No prelo.

DIAS, M. A. F. S.; SILVA, M. G. A. J. Para entender tempo e clima. *In*: CAVALCANTI, I. D. A. *et al.* (Orgs.). **Tempo e clima no Brasil**. São Paulo: Oficina de Textos, 2009.

FIELD, C. B. *et al*. (Eds.) Intergovernmental Panel on Climate Change. **Climate change 2014**: impacts, adaptation, and vulnerability. Part A: global and sectoral aspects. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

ICAP – INTERNATIONAL CARBON ACTION PARTNERSHIP. **Emissions trading worldwide**: status report 2016. Berlin: Icap, 2016.

IPCC – INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. Annex II: glossary. *In*: WATSON, R. T.; THE CORE WRITING TEAM (Eds.). **Climate Change 2001**: a contribution of Working Groups I, II, and III to the Third Assessment Report of the Integovernmental Panel on Climate Change. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2001.

_____. Annex II: glossary. *In*: THE CORE WRITING TEAM; PACHAURI, R. K.; MEYER, L. A. (Eds.). **Climate Change 2014**: synthesis report. Contribution of Working

Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change IPCC. Geneva: IPCC, 2014a. Disponível em: <http://goo.gl/b7AISP>.

_____. **Climate Change 2014**: synthesis report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change IPCC. Geneva: IPCC, 2014b. Disponível em: <http://goo.gl/b7AISP>.

LUEDEMANN, G.; HARGRAVE, J. O debate sobre o financiamento dos custos de combate aos efeitos das mudanças climáticas. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Brasília, n. 1, p. 49-54, 2010.

MARENGO, J. A.; VALVERDE, M. C.; OBREGON, G. O. Observed and projected changes in rainfall extremes in the metropolitan area of São Paulo. **Climate Research**, v. 57, p. 61-72, 2013.

MARTINE, G.; OJIMA, R.; MARANDOLA JUNIOR, E. **Dinâmica populacional e a Agenda Ambiental brasileira**: distribuição espacial, desastres naturais e políticas de adaptação. Brasília: UNFPA, 2015.

NOBRE, C. A. **Vulnerabilidades das megacidades brasileiras às mudanças climáticas**: região metropolitana de São Paulo – relatório final. São Paulo: Inpe; Unicamp, 2011.

REIS, D. S.; SILVA, J. C.; BRANT, T. C. Cidades e mudanças climáticas: planejamento urbano e governança local no Brasil. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO (ENANPUR), 16., 2015, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: Anpur, 2015.

REVI, A. *et al*. Urban areas. *In*: FIELD, C. B. *et al*. (Eds.). **Climate Change 2014**: impacts, adaptation, and vulnerability. Part A: global and sectoral aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2014.

SIMS, R. *et al*. Transport. *In*: EDENHOFER, O. *et al*. (Eds.). **Climate Change 2014**: mitigation of climate change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2014.

UNDESA – UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS. **World urbanization prospects**: the 2014 revision, highlights (ST/ESA/SER.A/352). New York: Undesa, 2014.

UN-HABITAT – UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME. **Cities and climate change**: global report on human settlements. New York: UN-Habitat, 2011.

PARTE VI:

HABITAÇÃO E MOBILIDADE

CAPÍTULO 13

HABITAÇÃO E ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS NO BRASIL: TRAJETÓRIA E DESAFIOS PARA O ALCANCE DA JUSTIÇA ESPACIAL

Bárbara Oliveira Marguti[1]
Thêmis Amorim Aragão[2]

1 INTRODUÇÃO

A literatura que trata das políticas urbanas e habitacionais no Brasil ressalta o padrão de consolidação das cidades brasileiras baseado em um crescimento desordenado marcado pela multiplicação de assentamentos precários e loteamentos clandestinos. Esse fenômeno tornou-se mais intenso a partir da década de 1960, quando o Brasil apresentou acentuado crescimento populacional nos grandes centros urbanos. Os desafios no campo da habitação foram agravados com a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH) e a posterior efemeridade de políticas habitacionais e urbanas adotadas pelo governo federal, sobretudo nos primeiros anos de reabertura democrática.

A crise urbana enfrentada pelo Brasil após a abertura democrática tem sido atribuída às medidas governamentais fragmentadas originadas em secretarias de governo que frequentemente se reestruturavam ou dissolviam-se, a depender da gestão (Maricato, 2012; Azevedo e Andrade, 2011). As constantes mudanças administrativas imprimiram descontinuidades a programas que deveriam ter dimensões de longo prazo. Desta forma, durante a década de 1990, a fragilidade institucional e o alheamento pelo planejamento em médio e longo prazos relegaram as políticas urbanas e habitacionais a um papel secundário.

Com a Assembleia Constituinte de 1986 houve a possibilidade de encaminhamento e incorporação de emendas populares à Constituição que deveriam ser subscritas por, pelo menos, 30 mil eleitores. Isto significou uma oportunidade política para que atores da sociedade civil, organizados em torno da bandeira pela

1. Coordenadora de estudos em desenvolvimento urbano na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. *E-mail*: <barbara.marguti@ipea.gov.br>.

2. Pesquisadora do Programa de Mobilização de Pesquisadores (Promob) para o projeto *Governança Metropolitana no Brasil*, do Ipea. *E-mail*: <themisaragao@gmail.com>.

reforma urbana, apoiassem a inserção na Carta Magna dos princípios do direito à cidade e à cidadania; da função social da cidade e da propriedade; e da gestão democrática das cidades.

Ao ser promulgada, a Constituição de 1988 previu a transformação dos municípios em entes federados e permitiu que estes pudessem atuar em vários setores das políticas públicas de forma autônoma. Embora as cidades tenham buscado resolver seus problemas urbanos e habitacionais por meio de ações locais, grande parte das administrações públicas não tinham capacidade institucional ou recursos financeiros para implementar uma agenda própria. Essas limitações induziram formas alternativas de produção habitacional e do espaço urbano a partir de propostas concebidas por movimentos sociais e pelo terceiro setor, tendo como base suas experiências locais. A autogestão e a urbanização de assentamentos precários figuravam como as duas principais estratégias em debate para o enfrentamento do passivo habitacional.

Nesse período, outras articulações políticas estavam em curso, como é o caso da participação brasileira na II Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II), realizada em Istambul, em 1996. A participação inédita dos movimentos sociais que compunham o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), apresentando e debatendo suas experiências, aprofundou a apropriação das ideias de reforma urbana pela esquerda brasileira.

Este capítulo contém cinco seções, incluindo esta introdução. Sendo assim, a seção 2 abordará a evolução da problemática urbana no Brasil e como o direito à moradia foi paulatinamente constituído como prerrogativa de todo e qualquer cidadão. Essa construção englobou a articulação contínua da sociedade civil organizada e organizações governamentais com o intuito de estabelecer uma pauta política sólida que entendesse o direito à moradia adequada não somente como o direito a "um teto e quatro paredes", mas sim como um direito humano universal e fundamental que carrega consigo outros direitos, como a segurança da posse; a disponibilidade de serviços, de infraestrutura e de equipamentos públicos; a habitabilidade e a localização adequada, preceitos diretamente influenciados pela Habitat II, que promoveu um debate unindo governos e setores não governamentais na construção da agenda urbana mundial. A seção 3 tratará dos arranjos institucionais implantados na década de 2000, que buscaram estabelecer procedimentos, normas e programas sob a ótica participativa e do direito à cidade.

A seção 4 busca traçar a conexão existente entre o desenho da política habitacional recente e a manutenção do modelo de assentamentos precários fora dos marcos da cidade legal. Por fim, a seção 5 apresenta as considerações finais deste capítulo, entremeando observações sobre o atual cenário da política de habitação brasileira e as diretrizes postas nos mais recentes documentos preparatórios

para a III Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III) – que ocorrerá em outubro de 2016, na cidade de Quito (Equador) –, apontando os possíveis ajustes à trajetória de nossa política habitacional que nos leve ao alcance de uma maior justiça espacial,[3] cujo centro de ação deverá ser o provimento de alternativas de habitação adequada e assentamentos humanos dotados de "cidade".

2 A CRISE URBANA BRASILEIRA E O PAPEL DA HABITAT II NA EDIFICAÇÃO DE UMA AGENDA URBANA PARA O BRASIL

A crise urbana que tomou forma nas cidades brasileiras em meados do século XX foi marcada por grandes mobilizações que envolviam movimentos sociais e entidades profissionais. A transformação do país rural em uma população predominantemente urbana suscitou um debate público que questionava a eficiência das primeiras políticas de produção de moradia promovidas pelos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) e pela Fundação da Casa Popular (FCP) nas décadas de 1930 e 1940. A polêmica envolvia não somente questões relacionadas à produção de domicílios, mas também a problemática da ocupação do território e da articulação da moradia com serviços públicos e infraestrutura urbana. Em meio às mobilizações, em 1963, foi realizado o Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana, em Petrópolis, Rio de Janeiro, quando foram discutidas reformas sociais capazes de enfrentar algumas dessas questões (Maricato, 2001).

A agenda da reforma urbana foi interrompida pelo golpe militar de 1964, responsável pela inauguração de uma política baseada em um planejamento urbano tecnocrata marcado por planos e legislações que definiam padrões ideais, ou adequados, de urbanização difíceis de serem obedecidos. Esse período também foi marcado pela divisão explícita do planejamento e da gestão, em que o primeiro buscava imprimir uma visão integral, enquanto a segunda propunha-se a gerir o território a partir de políticas setoriais.

Grazia (2003) destaca que na década de 1970 os movimentos sociais voltaram a reivindicar uma política urbana mais coerente com os problemas das cidades. Em 1977, houve a primeira tentativa de criação de uma lei nacional de desenvolvimento urbano, no âmbito da Comissão Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU). Essa articulação política resultou no Projeto de Lei nº 775/1983,[4] que previa a criação de

3. A ideia de justiça social é aqui entendida como a distribuição dos recursos pelo território urbano, de maneira que possam ser acessados e gerem efeitos distributivos sobre a renda real dos diferentes grupos sociais. Tal como posto no Artigo 2º do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001): "a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: (...) IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; X – 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).

4. Disponível em: <http://goo.gl/kEvKEj>

instrumentos urbanísticos que conduziam à implementação do princípio da função social da propriedade a partir do combate à especulação imobiliária. Este projeto de lei provocou forte reação no Congresso e, como consequência, não obteve aprovação no Plenário.

Contudo, Souza (2003) ressalta que as propostas defendidas pelos movimentos sociais em 1963 e os instrumentos concebidos no Projeto de Lei nº 775/1983 foram resgatados na Assembleia Constituinte de 1987 e 1988, quando foi apresentada uma proposta de emenda constitucional de iniciativa popular de reforma urbana que propunha o combate à retenção de imóveis ociosos, o estabelecimento da participação popular nos processos de construção das políticas urbanas, além de mecanismos de regularização fundiária dos assentamentos populares. O formato final de tais propostas consolidou-se nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, os quais tratam da política urbana brasileira.

A redação dos artigos condicionou a aplicação dos instrumentos à criação de uma lei federal específica que os regulamentassem e vinculou estes instrumentos aos planos diretores municipais. Apesar dos questionamentos relativos à autoaplicabilidade dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, em 1990 os pontos defendidos pelo FNRU foram reunidos no Projeto de Lei de Iniciativa Popular nº 5.788/1990 e que, após onze anos de tramitação e diversas modificações, resultou no Estatuto da Cidade.

A mobilização social em torno do exercício da função social da propriedade ganhou força e agregou outros aspectos da vida urbana, com a realização da Conferência de Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92). Esse evento representou um marco mobilizatório na lógica de atuação das organizações e movimentos de meio ambiente (Viola e Leis, 1997) que encontraram, junto aos movimentos de reforma urbana, parceiros políticos que defendiam uma cidade não somente justa, mas sustentável. Neste sentido, durante a Rio-92 o FNRU apresentou sua plataforma em várias mesas e conseguiu articular a assinatura do "Tratado por cidades justas, democráticas e sustentáveis", assinado por organizações não governamentais (ONGs) internacionais.

A experiência da Rio-92 foi essencial para a sensibilização dos governos em relação aos temas que viriam a compor a noção do direito à cidade. Neste sentido, reuniões preparatórias e ciclos de debates acerca de políticas públicas urbanas foram realizados regularmente entre 1994 e 1996, com o intuito de propiciar uma participação qualificada da sociedade civil na Habitat II.

Durante esse período, é importante ressaltar a criação, pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República (Sedu/PR), de um Comitê da Sociedade Civil, composto basicamente por integrantes do FNRU que vislumbravam uma maior apropriação dos princípios do direito à cidade por parte do

governo federal. Durante os trabalhos desse comitê, a Sedu/PR conduziu a elaboração de um plano de ação governamental, a ser efetuado com a participação da sociedade, com metas para horizontes de cinco e vinte anos. O documento foi elaborado contendo o diagnóstico da situação habitacional, fundiária, do meio ambiente, saneamento e transportes no Brasil, além de perspectivas para o Plano Nacional de Habitação e o desenvolvimento sustentável das cidades.

Para a Habitat II, o Centro das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (CNUAH) solicitou que cada país elaborasse um plano de ação (Maricato, 1997). Com efeito, o relatório brasileiro foi enviado à Organização das Nações Unidas (ONU) sem o referido plano de ação. Paralelamente, o FNRU organizou, junto a outras organizações da sociedade civil – a saber: o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), a Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (Anpur) e a Confederação Nacional das Associações de Moradores (Conam) –, um plano de ação alternativo da sociedade civil. Flávia Brasil (2005) destaca que a realização da conferência brasileira paralela à Habitat II foi "prevista pelo FNRU e independente do processo oficial, aglutinando várias entidades na sua organização e outras 170 como participantes, representando o ápice do processo nacional nos domínios da sociedade civil" (*op. cit.*). Nessa ocasião, foi aprovada e assinada *Carta da Conferência Brasileira de Direito à Cidade e à Moradia*.

A articulação política promovida pelo FNRU viabilizou a participação de grande parte do grupo como integrante da delegação oficial. Durante a Habitat II, a inclusão do direito à moradia como direito humano foi estabelecida como pauta a ser defendida nas mesas em que os componentes do FNRU participavam. Embora balanços posteriores tenham apontado que esse esforço não foi o suficiente para influenciar substantivamente os documentos oficiais e a agenda governamental brasileira, a experiência mostrou o potencial de mobilização dos movimentos de moradia em uma escala nacional e internacional. Neste sentido, batalhas domésticas em torno da aprovação do Estatuto da Cidade ainda foram travadas.

3 A CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA HABITACIONAL E TENDÊNCIAS DE APROPRIAÇÃO DA AGENDA DO DIREITO À CIDADE NA DÉCADA DE 2000

No Brasil, durante as décadas de 1980 e 1990 houve um processo de encolhimento das estruturas do Estado e das políticas sociais. A crise econômica que se estendeu por estas duas décadas também contribuiu para o aprofundamento das desigualdades sociais. No período anterior, de atuação do BNH (1964-1986), a indústria da construção civil havia se firmado e o mercado se estabelecido como principal agente de provisão habitacional. A ausência de políticas públicas de longo prazo e de programas habitacionais de grande alcance levou parte significante da população dos principais centros urbanos do país a viver em assentamentos precários, praticamente a única alternativa possível de acesso à moradia.

Embora essa prática tenha se alastrado por todo o país, poucas municipalidades foram capazes de desenvolver ações próprias para minimizar os efeitos do crescimento urbano desordenado relacionado à habitação. Apesar de o governo federal eventualmente abrir linhas de financiamento para as cidades, na esfera local não havia equipes técnicas e infraestrutura administrativa capazes de promover o planejamento e a gestão de políticas habitacionais de maneira eficiente. Neste sentido, o número de habitações sociais produzidas nos municípios foi aquém das necessidades. Além disto, a dissociação do local de moradia e do local de trabalho, dada a periferização dos empreendimentos habitacionais e a precariedade de infraestrutura e dos serviços urbanos, continuaram a ser um entrave à conquista do direito à cidade.

Como explicitado anteriormente, a articulação política pela pauta da reforma urbana, sobretudo ao longo da década de 1990, levou algumas prefeituras geridas por governos progressistas à adoção de agendas heterodoxas que envolviam participação popular e a instituição de instrumentos que propiciavam o exercício da função social da propriedade.

Por outro lado, havia um debate sendo desenvolvido no âmbito do FNRU e seus parceiros que envolvia a construção de estruturas administrativas que possibilitassem uma política de desenvolvimento urbano e habitacional de longo prazo, com fontes de recursos constantes e que fossem geridas dentro de uma perspectiva participativa. Os movimentos sociais esperavam fazer parte desta estrutura organizacional e exercer influência na definição dos investimentos de forma planejada. O monitoramento destas políticas também figurava como um aspecto importante desse arranjo institucional almejado.

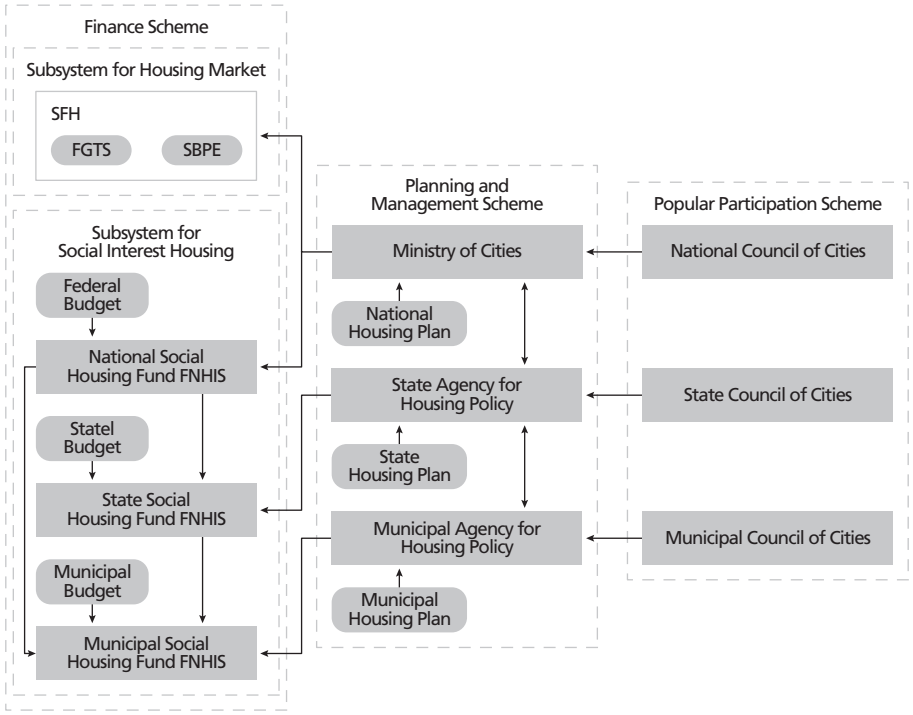
Com a composição de um novo governo, em 2002, as políticas habitacional e urbana ganharam outro patamar na agenda política nacional. A importância dada ao setor deu-se pela proximidade que o partido eleito mantinha junto à agenda da reforma urbana. Neste sentido, com o objetivo de promover uma mudança sistemática no padrão de governança urbana, a primeira reforma ministerial incluiu a criação do Ministério das Cidades (MCidades), estruturado em quatro secretarias, a saber: *i)* habitação; *ii)* saneamento; *iii)* transporte e mobilidade; e *iv)* programas urbanos.

A equipe técnica que compôs o MCidades nesse primeiro momento tinha um perfil de profissionais alinhados com as ideias defendidas pelo FNRU e que já tinham implantado políticas urbanas e habitacionais de referência em municípios brasileiros (Cardoso, Aragão e Araújo, 2011). Muitas dessas experiências, como a criação de espaços de participação social e a produção de moradia autogestionária, foram levadas para o ministério ensejando, entre outras ações, a criação do Conselho Nacional das Cidades (ConCidades).

Com uma agenda bem específica, a Secretaria de Habitação iniciou o debate acerca de normativas e arranjos institucionais que possibilitassem o estabelecimento de uma nova Política Nacional de Habitação (PNH), dando início à construção da proposta do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). Para isso, o MCidades promoveu uma campanha de mobilização nacional e de debates públicos realizados por meio das Conferências das Cidades, com o objetivo de definir coletivamente um modelo institucional e diretrizes de ação no campo habitacional, que fossem comuns para todas as esferas de governo.

No campo das políticas urbanas e habitacionais, essas diretrizes foram consolidadas a partir de quatro princípios: *i)* resgate das práticas de planejamento; *ii)* fortalecimento dos órgãos públicos de concepção e execução de políticas; *iii)* estabelecimento de mecanismos de governança participativa; e *iv)* estruturas de financiamento para execução dos programas e ações regionais e locais. Para fazer parte do SNHIS (figura 1), as prefeituras e os governos estaduais deveriam criar seus respectivos fundos, que deveriam ser gerenciados por conselhos com participação popular.

FIGURA 1
Estrutura do SNHIS



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

Cada esfera administrativa teria ainda que construir planos habitacionais e definir princípios e metas para cada região/cidade. Desta forma, o uso dos recursos do fundo estaria vinculado à implantação das ações definidas no processo de planejamento participativo. Com isto, as decisões compartilhadas acerca das políticas urbana e habitacional seriam institucionalizadas em um modelo legal-formal de governança urbana construído com o intuito de dividir o poder decisório entre gestores e população.

O principal objetivo do SNHIS foi implantar uma política de longo prazo, por meio da integração das diversas escalas de governo. O fortalecimento do papel dos estados e municípios foi vinculado ao desenvolvimento de políticas locais adequadas a cada tipo de realidade, beneficiando práticas de *accountability*. A estrutura financeira do SNHIS privilegiou o equilíbrio entre as ações do Estado e do mercado, em que foram previstos dois subsistemas distintos de financiamento habitacional, a saber: o subsistema de habitação de interesse social e o subsistema de habitação de mercado, este visando ao atendimento à demanda habitacional, enquanto aquele estava destinado às políticas de desmercantilização da moradia, com o intuito de assegurar habitação para famílias que, por fatores de vulnerabilidade social, não constituem demanda ao mercado residencial. Esse arranjo financeiro buscou ressaltar uma política de bem-estar social que reconhecia o papel que o mercado desempenhava na provisão habitacional.

De fato, o arranjo institucional proposto pelo MCidades durante o período 2003-2006 representou uma tentativa de reverter os efeitos da residualização das políticas sociais ocorridas durante as décadas de 1980 e 1990. Com o SNHIS, todas as entidades federais responsáveis por políticas habitacionais e urbanas e que participariam na estrutura da nova PNH seriam impelidas a dispor de orçamento próprio para o setor, de forma a compor contrapartida de investimentos federais.

Vale ainda ressaltar que o novo governo abriu espaço para a institucionalização de um leque de políticas alternativas que poderiam ser financiadas pelo SNHIS ou fundos alternativos. Entre as propostas que vinham sendo consolidadas em uma negociação entre governo e movimentos sociais estava o Programa Crédito Solidário (PCS), que facilitava o crédito para cooperativas ou associações comunitárias que se dispusessem a implantar projetos de habitação social a partir de práticas autogestionárias. Sobre essa experiência, Silva (2009) destaca:

> o PCS financiou, entre 2005 e 2011, 341 empreendimentos em 21 estados da Federação, totalizando 21.695 unidades habitacionais (UHs). No entanto, 78% desses empreendimentos estão concentrados em 7 estados: Rio Grande do Sul (104), Santa Catarina (45), Goiás (42), São Paulo (22), Mato Grosso do Sul (20), Minas Gerais (18) e Maranhão (16) (Silva, 2009).

Sob a perspectiva dos agentes do mercado imobiliário brasileiro, todas essas transformações propostas pela estrutura do SNHIS acarretariam uma drástica mudança na relação entre Estado e mercado nas três esferas de poder, trazendo ao debate público questões como a especulação imobiliária, as disputas pelo estabelecimento de zonas especiais de interesse social (Zeis), de áreas de proteção ambiental ou por maiores investimentos em programas habitacionais. Da mesma forma, investimentos públicos em projetos promovidos pela iniciativa privada e parcerias público-privadas em negociações foram contestadas nesses espaços.

Assim, o SNHIS despontou como uma estrutura que se propunha dar voz política a movimentos sociais, academia e profissionais que historicamente realizavam críticas ao modelo autoritário e tecnocrático de gestão. Parecia que, finalmente, a PNH estabeleceria um modelo capaz de promover a conexão entre política habitacional, desenvolvimento urbano e participação, desafiando a prática política até então desenvolvida. Nesta direção, o ConCidades e a Conferência Nacional da Cidade, sobretudo as duas primeiras realizadas em 2003 e em 2005, fundaram o início de um abrangente debate democrático para as políticas urbanas (Maricato e Santos Junior, 2006).

O SNHIS propunha-se a minimizar a influência do capital sobre as decisões políticas, por meio dos espaços de participação, mudanças que poderiam colocar sob ameaça algumas dimensões da cultura patrimonialista e das relações privilegiadas que o estrato burocrático mantinha com a classe política. Nessa conjuntura, era esperada uma reação da elite econômica e política nas diversas esferas de governo, com o objetivo de manter os processos políticos tradicionalmente estabelecidos.

Como exemplos das estratégias de limitação da participação popular e partilha de poder, podemos descrever como os governos atuaram no sentido de restringir a paridade e o grau de influência dos conselhos. Na análise de Maricato e Santos Junior (2006), para os Conselhos das Cidades instituírem-se enquanto uma esfera pública ampliada, deveriam vencer os desafios: *i)* de ampliação da representação dos segmentos sociais no ConCidades; *ii)* da articulação entre ministérios representados no seu interior, de forma a aumentar a capacidade decisória do conselho; *iii)* da inexistência de um sistema ampliado de participação em torno das políticas urbanas, nos estados e municípios; *iv)* das dificuldades no funcionamento e na divulgação das decisões tomadas para maior conhecimento da sociedade; e, por fim, *v)* do reconhecimentos dos limites decorrentes do decreto presidencial, que criou e alterou o estatuto institucional-jurídico do ConCidades, tornando-o uma instância deliberativa, aprovada por lei pelo Congresso Nacional.

Enfraquecer ou eliminar os esquemas participativos implantados pelo MCidades colocou-se como uma possibilidade dentro de uma articulação mais ampla de oposição política ao governo. Com o objetivo de manter o governo de

coalizão no Congresso Nacional e dirimir os conflitos com a base aliada, o governo federal negociou a ampliação da participação dos partidos coligados no Executivo. Entre as exigências negociadas pela coalizão, a liderança do MCidades foi requisitada como demanda não negociável (Maricato, 2012).

Dada a severidade da crise política, o governo federal abriu mão de grande parte do projeto de governo para as cidades brasileiras e entregou o MCidades para o Partido Progressista (PP), que defendia uma agenda política diferente daquela implementada pela equipe original do ministério. Contudo, em julho de 2005, antes da substituição da equipe do MCidades, o SNHIS foi criado pela Lei nº 11.124/2005,[5] assegurando a participação popular na elaboração das políticas habitacionais.

Embora regulamentado, o SNHIS foi sistematicamente enfraquecido por meio da limitada influência dos movimentos sociais na definição da aplicação dos recursos para o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). A partir da promulgação da Lei nº 11.578, de 2007,[6] os repasses dos recursos do FNHIS para operações incluídas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) passaram a ser considerados transferências obrigatórias, formalizadas por meio de termo de compromisso (TC) entre a União e o ente recebedor dos recursos. Vale lembrar que diferentemente dos recursos do FNHIS, os do PAC não estavam atrelados a quaisquer mecanismos de controle social ou a critérios institucionais de redistribuição, sendo a sua alocação prerrogativa exclusiva da Casa Civil da PR, reduzindo o potencial de transformação do SNHIS.

Além de todos esses percalços, novos acontecimentos contribuíram para o enfraquecimento da agenda do SNHIS, como foi o caso da crise do *subprime* americano, ocorrida em 2008. Com o objetivo de reverter o cenário econômico negativo e dar suporte ao crescimento econômico, o governo federal adotou medidas emergenciais para aquecer a economia. Estas medidas deram enfoque em atividades econômicas que privilegiavam o uso intensivo de mão de obra, buscando manter os níveis de emprego no país. Como consequência, a construção civil tornou-se o núcleo das ações governamentais anticíclicas, a exemplo do aumento do crédito imobiliário por meio dos bancos públicos; a expansão dos investimentos em infraestrutura urbana promovidos pelo PAC[7] e Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) (gráficos 1 e 2); e a manutenção dos planos de investimentos das principais empresas

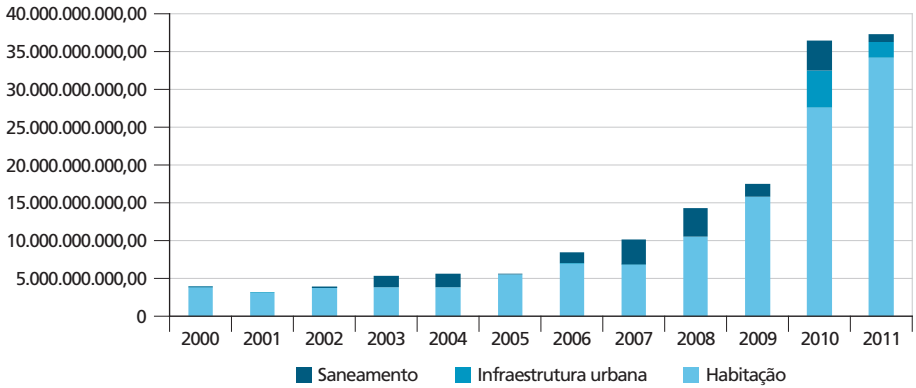
5. Disponível em: <http://goo.gl/2SioO7>.

6. Disponível em: <http://goo.gl/CZMuZq>.

7. Lançado em 2007, o PAC previa, para o primeiro quadriênio (2007-2010), investimentos da ordem de R$ 500 bilhões para os três eixos de atuação, a saber: logística, energia e social e urbano (Brasil, 2009). Os recursos destinados especificamente para a urbanização de assentamentos precários (PAC-UAP) foram responsáveis pela viabilização de ações de grandes dimensões, somando cerca de R$ 27,7 bilhões em cerca de novecentos empreendimentos, beneficiando 1,8 milhão de famílias e reduzindo em 17% a população urbana que habita domicílios inadequados localizados, em sua maior parte, em regiões metropolitanas, capitais e municípios com mais de 150 mil habitantes (Ipea, 2016).

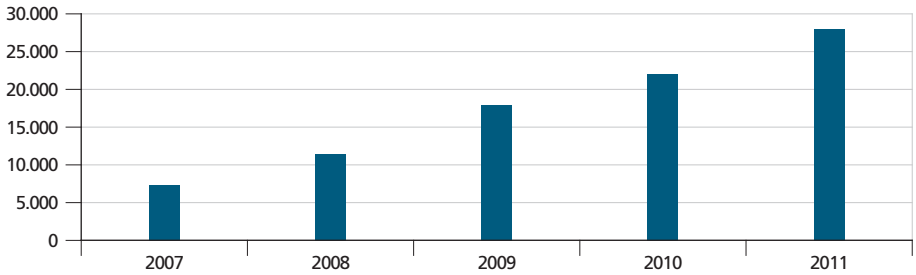
públicas conectadas a setores estratégicos da economia. No contexto urbano, recursos para infraestrutura de transporte, saneamento e urbanização de favelas foram priorizados.

GRÁFICO 1
Volume de investimentos do FGTS
(Em R$)



Fonte: CBIC Database.

GRÁFICO 2
Volume de investimentos do PAC
(Em R$ milhões)



Fonte: CBIC Database.

No setor privado, o pânico gerado no mercado internacional influenciou o preço das ações das construtoras que tinham aberto capital na bolsa de valores, mesmo que no mercado nacional não houvesse indicadores econômicos relevantes que justificassem tal depreciação. O Brasil estava vivendo com a inflação controlada, a economia atravessava um período de crescimento duradouro e sustentado e a renda crescia em um contexto de pleno emprego. Contudo, dada a conjuntura internacional, investidores retiraram investimentos do mercado brasileiro para aportar em mercados mais confiáveis. De forma a sinalizar a estabilidade

do mercado brasileiro,[8] houve a necessidade de prover uma perspectiva de longo prazo ao *boom* imobiliário em curso.

Apesar das medidas tomadas pelo governo brasileiro para manter o ritmo da economia, o setor da construção civil demandou novas medidas no âmbito das políticas habitacionais. Com o objetivo de atender às construtoras de capital aberto no mercado financeiro, os agentes do mercado imobiliário sugeriram ao governo federal a expansão do crédito direcionado à população de baixa renda, com o objetivo de gerar uma nova demanda e impulsionar ainda mais o mercado.

Inspirado, em grande medida, no modelo chileno de habitação social, o setor imobiliário defendeu a criação de um novo programa fundado na eficiência da iniciativa privada e na construção em massa de habitações sociais (Sabatini, Cáceres e Cerda, 2001; Hidalgo, 2007). No entanto, a proposta entrou em conflito com os princípios do SNHIS, que definiam claramente o público-alvo da produção de mercado e da provisão da habitação de interesse social. Considerando a proposta apresentada, a consequência imediata da implantação dessa agenda seria o contingenciamento dos já parcos recursos para produção cooperativada e a fundo perdido para financiamento do novo programa de crédito imobiliário. Pela proposta apresentada, a habitação social deveria ser projetada, construída e comercializada pela iniciativa privada, esvaziando ainda mais o papel do Estado e o protagonismo dos movimentos sociais na provisão de moradia.

A formulação final das negociações deu origem, em 2009, ao programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), com a meta de construção de 1 milhão de moradias, com a inclusão de uma faixa de atendimento totalmente subsidiada e por fora do crédito hipotecário (Rolnik, 2015). Por demanda dos movimentos de moradia, do FNRU e dos movimentos sem-terra, foram incluídas no programa as modalidades Minha Casa Minha Vida-Entidades (MCMV-Entidades) e a PNH-Rural, voltados para a construção por associações e cooperativas autogestionadas e para pequenos produtores da agricultura familiar. Sobre isso, Rolnik (2015, p. 302) aponta que "desde o lançamento do programa, o MCMV-Entidades e PNH-Rural representam, juntos, 1% do total das unidades e recursos do MCMV". Antes do lançamento do MCMV, houve, ainda, a inclusão de uma modalidade voltada para os municípios com menos de 50 mil habitantes, pleito de parlamentares que tinham nos pequenos municípios sua base eleitoral.

8. Vale lembrar que durante a turbulência ocasionada pela crise do *subprime*, o Brasil presenciava um período de crescimento demográfico, queda contínua da taxa de juros, aumento sustentado da renda *per capita* e trajetória decrescente das taxas de desemprego. A confluência de todos esses fatores resultou, necessariamente, no aumento da demanda efetiva por imóveis, justificando a real robustez do *boom* imobiliário. Todos estes fatores influenciaram a financeirização do setor construtivo. Para maior aprofundamento na questão, ver Royer (2009), Shimbo (2010) e Cardoso, Aragão e Araújo (2011).

4 O PAPEL DA POLÍTICA HABITACIONAL NA MANUTENÇÃO DO MODELO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS FORA DOS MARCOS DA CIDADE LEGAL

Diante da convergência de fatores internos e externos à economia brasileira, assim como aspectos inerentes à correlação de forças dentro do sistema político, observa-se que o lançamento do MCMV teve uma maior relação com a demanda econômica do setor da construção civil, no sentido do aumento artificial da demanda por meio do crédito, do que responder de maneira compreensiva a diversidade da problemática habitacional.

Nesse sentido, é importante o entendimento de que a formação de assentamentos precários é consequência da exclusão da população de menor renda do mercado formal. Em um mercado imobiliário com baixa regulação, como é o caso brasileiro, o aumento do crédito imobiliário tem impacto direto nos níveis de preço dos imóveis, tornando o mercado sujeito a processos de especulação. Assim, é esperado um aumento da formação de assentamentos precários, dado que os índices de *affordability* tendem a piorar e que a ampliação do crédito tem um limite baseado na captação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), o qual não coincide com a dimensão das necessidades habitacionais no país.

Outro aspecto a ser considerado envolve o pressuposto de que a graduação de renda demanda a diversificação das modalidades de programas habitacionais para o atendimento das diferentes realidades. Este aspecto não pode ser simplificado em um escalonamento de vantagem de crédito, pois existem limites de vulnerabilidade social e econômica dessa população que não proporcionam estabilidade financeira de longo prazo para a adequação a um programa de crédito. Desta forma, o modelo de mercado coloca-se como inadequado para atender a certas necessidades habitacionais.

Outra questão que deve ser observada é o impacto locacional dos empreendimentos. Na medida em que a política habitacional é deslocada para uma lógica de mercado, a decisão sobre a localização dos empreendimentos é repassada para o produtor. Considerando, ainda, que o programa define padrões e preços diferenciados da habitação, a depender no nível de renda do beneficiário, a busca pelo lucro máximo em cada tipo de empreendimento induzirá uma escolha locacional baseada no preço da terra. Desta forma, será inevitável a produção de espaços segregados, uma vez que os empreendimentos para população de mais baixa renda serão implantados na franja urbana, em que a terra é mais barata dada a ausência de infraestrutura adequada e serviços urbanos. A partir de uma análise mais objetiva, o modelo da política habitacional recente, materializada na reprodução do MCMV, repete erros cometidos no passado, com a experiência de produção em massa promovida pelo BNH, modelo que produz unidades habitacionais desprovidas de cidade. A expansão da malha urbana em direção à periferia não ocupada implica investimentos públicos

que geram vazios urbanos e deseconomias, ocasionando mudanças no gradiente de preço da terra e, por conseguinte, gerando mais-valia urbana em benefício do proprietário da terra.

Dadas as considerações até aqui elencadas, destacamos que uma política habitacional de crédito imobiliário mantém desatendida uma parcela da população que não se adequará às exigências do programa, a qual restará, como alternativa habitacional, os assentamentos precários. É importante reconhecer que a ausência de modelos adequados tem como consequência o aumento dos territórios informais. A crítica, portanto, não deve ser direcionada apenas ao modelo de crédito e à produção em massa de habitações, mas à redução de todo um leque de possibilidade de programas de provisão habitacional a um único modelo de acesso à moradia: pelo mercado.

Outra consequência das transformações iniciadas com o lançamento do MCMV foi o desmantelamento da articulação política e institucional promovida pelo SNHIS. Dentro da atual conjuntura, a estrutura do SNHIS está esvaziada, uma vez que não há recursos para novas experiências e possibilidades de ação. As ações de urbanizações de assentamentos precários vêm sendo implantadas pelas prefeituras e governo do estado, que definem suas obras a partir de parâmetros diversos, quase sempre associados com o desenvolvimento de obras viárias, gerando reassentamentos em conjuntos do MCMV, ou a partir de assentamentos que, de alguma forma, estão relacionados às obras dos legados dos megaeventos.

Apesar do ganho de escala promovidos pela retomada do investimento em infraestrutura urbana e urbanização de assentamentos precários pelo PAC, sua desarticulação com o Plano Nacional de Habitação (PlanHab) – instrumento de implantação da PNH apresentado à Secretaria Nacional de Habitação em dezembro de 2008 –, fez com que as ações ocorressem de maneira desarticulada e por fora dos princípios da reforma urbana, cuidadosamente inseridos, por meio de amplo e intenso processo participativo, no PlanHab.[9]

A contribuição dos movimentos sociais na agenda urbana foi neutralizada, transformando as medidas setoriais em um procedimento processual, desprovido de fator político. Neste sentido, o debate acerca do direito à cidade, do acesso aos serviços e da diversidade de uso perdeu operacionalidade e cristalizou-se na esfera do discurso. Desta forma, considerando o quadro até aqui disposto, é inevitável identificar na problemática fundiária uma centralidade, uma vez que a localização dos empreendimentos produzidos pelo MCMV gera esses conflitos.

9. De maneira resumida, o PlanHab apresentou quatro eixos estratégicos, a saber: *i)* financiamentos e subsídios; *ii)* arranjos e desenvolvimento institucional; *iii)* fomento e dinamização da cadeia produtiva da construção civil (em busca de menores custos, ganhos de escala e agilidade na produção); e, por fim, *iv)* o PlanHab apresenta as estratégias urbano-fundiárias, que devem dar-se a partir da "(...) estruturação de uma estratégia específica para garantir o acesso à terra legalizada e urbanizada, assim como a regularização fundiária de assentamentos informais, combatendo o patrimonialismo e estimulando os vários agentes a adotarem políticas que alterem a maneira como as cidades brasileiras vêm se desenvolvendo" (Bonduki, Rossetto e Ghilardi, 2009, p. 51).

Ao abrir mão de seu papel de produtor direto de um estoque de terras e de habitação de interesse social, o poder público libera à iniciativa privada a importante tarefa de decisão sobre a localização dos empreendimentos habitacionais, a qual cumpre a cartilha da viabilidade econômica dos empreendimentos e não a da reforma urbana e do direito à cidade, as quais pressupõem o uso dos instrumentos de indução do desenvolvimento urbano, regularização fundiária e democratização da gestão urbana previstos no Estatuto da Cidade.

5 AJUSTES À TRAJETÓRIA BRASILEIRA NO CAMPO DA HABITAÇÃO À LUZ DA NOVA AGENDA URBANA

Diante dos desafios enfrentados nas duas últimas décadas no campo da habitação e do enfrentamento da precariedade dos assentamentos no Brasil, em combinação com os recentes documentos preparatórios para a Habitat III, que trazem apontamentos e indícios do que será definido como a Nova Agenda Urbana para os próximos vinte anos, esta seção elenca os principais pontos críticos e, em alguns casos, os caminhos que podem ser vislumbrados a partir das mais recentes discussões e experiências.

Uma importante consideração trazida pelo *Zero Draft Outcome Document of the New Urban* (UN, 2016) e ainda não suficientemente debatida no Brasil, a despeito de algumas práticas pontuais, é a adoção de políticas que promovam opções alternativas ao modelo de propriedade predominantemente privada, por meio da locação social e outras modalidades de posse, incluindo soluções por intermédio de cooperativas. A produção autogestionária da moradia no Brasil é pouco estimulada, com uma produção ínfima e com reduzido espaço dentro da política habitacional: apenas 2% do orçamento do MCMV é destinado à modalidade MCMV-Entidades, onde a produção habitacional é realizada por formas associativas.

O tema da propriedade coletiva da terra, apesar de fazer parte da pauta de reivindicações dos movimentos pela moradia, nem ao menos é tratado como possibilidade no âmbito do Estado (Lago, 2012). Neste sentido, "constata-se que, no campo da autogestão, há ainda demanda reprimida, que poderia vir a ser suprida caso fosse incrementada a capacidade operacional das entidades e caso fossem alocados os recursos necessários" (Balbim e Krause, 2014 *apud* Ipea, 2016, p. 94).

O relatório brasileiro (Ipea, 2016), aponta ainda como alternativa para se chegar à habitação adequada o combate ao ônus excessivo e à coabitação. Apesar do aumento do percentual da população que vive em moradias adequadas, entre 1996 e 2013 (de 44,74% para 59,89%, respectivamente), esse avanço ainda não é suficiente e apresenta grandes disparidades regionais, sobretudo entre as regiões Sudeste e Norte e Nordeste (75,63%, 39,40% e 45,57%, respectivamente). Para tanto, o relatório propõe o desenho de programas e linhas de financiamento interfederativos visando ao combate ao ônus excessivo com o pagamento de aluguel.

É imperativo dizer que o arcabouço legal da política urbana brasileira reúne o conjunto necessário de instrumentos e diretrizes para a reversão do atual modelo de produção das cidades em direção à promoção de habitação adequada e assentamentos humanos sustentáveis. As ferramentas disponíveis no Estatuto da Cidade têm atributos suficientes para viabilizar a indução do desenvolvimento urbano, a regularização fundiária, bem como a democratização da gestão urbana.

Destaca-se, aqui, a relevância do instrumento das Zeis, sobretudo sua modalidade de demarcação de áreas vazias para promoção de habitação e equipamentos de interesse social. A possibilidade de reserva de terras públicas é a garantia da proteção de terrenos bem localizados e providos de infraestrutura urbana em benefício do direito à moradia e do direito à cidade para a população de baixa renda, rumo à justiça espacial.

Outros caminhos para enfrentar o desafio da habitação adequada seriam o da requalificação de áreas centrais e imóveis abandonados, muito comuns nas grandes cidades brasileiras, para atendimento do *deficit* habitacional da população de baixa renda, garantia também de boa localização e oferta de serviços e equipamentos urbanos essenciais.

No que diz respeito à política de urbanização e regularização fundiária de assentamentos informais, além da já mencionada necessidade de aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, faz-se necessária a criação de mecanismos para manutenção das intervenções de melhorias praticadas nos assentamentos precários. Além disso, o combate à expansão de ocupações informais perpassa a imperativa necessidade de criar oportunidades habitacionais para a população de baixa renda em porções do território providas de "cidade". Apenas o controle e a coerção de novas ocupações não são e não serão suficientes para frear a efetivação da construção de moradias em áreas irregulares. Neste sentido, tem destaque as diretrizes defendidas pelo governo brasileiro, colocadas no documento preparatório da posição brasileira para a Habitat III:

> (...) é fundamental estruturar uma política fundiária que assegure áreas para a promoção em larga escala de moradias para famílias de baixa renda, de modo a possibilitar o enfrentamento do *deficit* habitacional. Tal política deve levar em conta tanto o aproveitamento do território urbanizado (em especial dos vazios urbanos), quanto a promoção de novos bairros no território de expansão urbana, de modo a qualificar essas novas áreas com o mesmo padrão de urbanização das áreas centrais das cidades, bem servidas de empregos, serviços públicos e infraestrutura. De modo particular, também deve ser considerada a produção de moradias nas áreas rurais, porém com padrões de ocupação diferentes, adequados ao contexto ambiental dessas áreas (Brasil, 2016).

Aponta nessa mesma direção o documento mais recente de suporte para as discussões que se darão na Habitat III lançado pela ONU (UN, 2016), ao afirmar o incentivo à adequação combinada de instrumentos fiscais, de planejamento e gestão urbanos, incluindo a regulação do mercado de terras, de maneira a assegurar a captura e a justa distribuição dos valores resultantes dos processos de urbanização, evitando práticas especulativas. Para tanto, a Nova Agenda Urbana propõe-se a fomentar, conforme sinalizado nos documentos preparatórios para a conferência, a criação de instrumentos inovadores que permitam o planejamento de um crescimento urbano racional, minimizando a prevalência de vazios urbanos, consolidando densidades demográficas adequadas e promovendo oportunidades de habitação em áreas centrais e com infraestrutura consolidada.

Ressalta-se a necessidade de fortalecimento de alternativas autogestionárias para a produção da moradia, possibilidade que, apesar do pouco incentivo que recebe, combina as formas associativas de produção à participação democrática, baixos custos e elevada qualidade arquitetônica e de engenharia dos projetos (Maricato, 2016), além de representar a possibilidade de os trabalhadores produzirem suas próprias moradias, de maneira a atender às suas necessidades, com "parâmetros de bem-estar distanciados da racionalidade capitalista" (Lago, 2012).

Além disso, a adesão do Brasil à construção de uma Nova Agenda Urbana implicará – não apenas no campo da habitação e dos assentamentos informais – na definição de procedimentos e indicadores para monitoramento de cada uma das metas definidas pelos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). Um sistema de informações que congregue os dados sobre cada aspecto da política urbana, associado às informações sobre o território, permitirá não apenas o monitoramento dos efeitos das políticas setoriais, mas também a avaliação de sua efetividade e subsidiará ajustes necessários nas políticas, nos programas e nas ações, uma vez que trará os elementos necessários para que estes sejam desenhados a partir de diagnósticos sociais, econômicos e territoriais verdadeiros.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, S.; ANDRADE, L. A. G. **Habitação e poder**: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011.

BONDUKI, N. G.; ROSSETTO, R.; GHILARDI, F. H. Política e Sistema Nacional de Habitação: Plano Nacional de Habitação. *In*: ROSA, J. S.; DENALDI, R. (Orgs.). **Planos Locais de Habitação de Interesse Social**. Brasília: MCidades, 2009.

BRASIL, Flávia. Sociedade civil e reconstrução da agenda das políticas urbanas brasileira nos anos 90. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 12., 2005, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: SBS, 2005.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2001. Disponível em: <http://goo.gl/PXk21E>.

_____. Tribunal de Contas da União. **Versão simplificada das contas do governo da República**: exercício de 2009. Brasília: TCU, 2009. Disponível em: <http://goo.gl/gjIEpD>.

_____. Ministério das Cidades. Ministério das Relações Exteriores. **Habitat III**: elementos orientadores para a posição da delegação brasileira no processo preparatório para a Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável. Brasília: MCidades; MRE, 2016. Disponível em: <http://goo.gl/WqF9Np>.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; ARAÚJO, F. S. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14., 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Anpur, 2011.

GRAZIA, G. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. *In*: RIBEIRO, L. C. Q; CARDOSO, A. L. (Orgs.). **Reforma urbana e gestão democrática**: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

HIDALGO, R. Se acabo el suelo em la gran diudad? Lás nuevas periferias metropolitanas de la vivienda social em Santiago de Chile. **Eure**, v. 33, n. 98, p. 57-75, 2007.

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

LAGO, L. C. (Org.). **Autogestão habitacional no Brasil**: utopias e contradições. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

MARICATO, E. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001.

_____. Contradições e avanços da Habitat III. *In*: GORDILHO-SOUZA, A.; MOTTA, E. L. **Habitar contemporâneo**: novas questões no Brasil dos anos 90. Salvador: CADT/Seplantec, 1997.

_____. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2012.

_____. Cortes no Minha Casa Minha Vida vão estimular precarização da moradia. **Revista Carta Capital**, 8 jun. 2016. Disponível em: <http://goo.gl/uIgGFV>.

MARICATO, E.; SANTOS JUNIOR, O. A. **Construindo a política urbana**: participação democrática e o direito à cidade. São Paulo: FPA, 2006.

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROYER, L. O. **Financeirização da política habitacional**: limites e perspectivas. 2009. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

SABATINI, F.; CÁCERES, G.; CERDA, J. Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción. **Eure**, Santiago, v. 27, n. 82, 2001.

SHIMBO, L. F. **Habitação social, habitação de mercado**: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. 2010. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

SILVA, J. M. N. **Os interesses em torno da Política de Habitação Social no Brasil**: a autogestão no Programa Crédito Solidário. 2009. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e a gestão urbanos. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

UN – UNITED NATIONS. **Zero draft outcome document of the New Urban Agenda**. New York: UN, 2016. Disponível em: <https://goo.gl/TlzCdQ>.

VIOLA, E.; LEIS, H. A Agenda 21 diante dos desafios da governabilidade, das políticas públicas e do papel das organizações não governamentais. *In*: CORDANI, U.; MARCOVITCH, J.; SALATI, E. (Orgs.). **Rio 92 cinco anos depois**. São Paulo: Edusp, 1997.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

UN – UNITED NATIONS. **Policy paper 10**: housing policies. New York: UN, 2016. Disponível em: <https://goo.gl/k2cDkL>.

CAPÍTULO 14

MOBILIDADE URBANA: AVANÇOS, DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Carlos Henrique Ribeiro de Carvalho[1]

1 INTRODUÇÃO

A mobilidade urbana constitui-se em um tema fundamental quando se discute desenvolvimento urbano e qualidade de vida da população. As condições de deslocamentos das pessoas e das mercadorias nos centros urbanos impactam toda a sociedade pela geração de externalidades negativas, como acidentes, poluição e congestionamentos, afetando especialmente a vida dos mais pobres, que geralmente moram em regiões mais distantes das oportunidades urbanas.

Sistemas de mobilidade ineficientes pioram as desigualdades socioespaciais, prejudicando os mais pobres, em termos de impactos sobre a renda, oportunidades de emprego, estudo, lazer e condições de tratamento de saúde, além de pressionar as frágeis condições de equilíbrio ambiental no espaço urbano. Assim, os gestores públicos são demandados cada vez mais a adotar políticas públicas alinhadas com o objetivo maior de se construir uma mobilidade urbana sustentável do ponto de vista econômico, social e ambiental.

Diante da importância do tema, este capítulo aborda as interfaces existentes entre o desenvolvimento urbano acelerado e desordenado ocorrido no país e as dificuldades de planejamento da mobilidade nesse contexto. Assim, a seção 2 trata dos avanços legislativos ocorridos com a implantação do Estatuto da Cidade e a Lei da Mobilidade Urbana. As seções 3 e 4 discorrem sobre o desenvolvimento urbano e os reflexos sobre a mobilidade, além das tendências recentes de crescimento do transporte individual. Por fim, as seções 5 e 6 procuram discutir os grandes desafios dos agentes públicos e privados para melhoria das condições de mobilidade urbana no Brasil, com algumas proposições para uma Nova Agenda Urbana na área.

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. *E-mail*: <carlos.carvalho@ipea.gov.br>.

2 NOVOS MARCOS REGULATÓRIOS: QUINZE ANOS DE ESTATUTO DA CIDADE E A NOVA LEI DA MOBILIDADE URBANA

A Constituição Federal de 1988 abriu espaço para uma série de modificações na política urbana brasileira, tanto no campo do ordenamento territorial e desenvolvimento urbano, na qual o Estatuto da Cidade foi o grande marco inovador – Lei nº 10.257/2001 (Brasil, 2001) –, quanto no campo da mobilidade urbana, com a aprovação da Lei da Mobilidade (Lei nº 12.587/2012).

O Estatuto da Cidade estabeleceu alguns princípios gerais da política urbana que também atingiam as políticas de mobilidade, como o direito a cidades sustentáveis, com destaque para o transporte e as infraestruturas urbana; a gestão democrática na execução das políticas; o planejamento do desenvolvimento das cidades, entre outras.

O ordenamento territorial urbano tem uma forte ligação com o desempenho do sistema de mobilidade e as condições de deslocamentos da população. Cidades espraiadas, com muitos terrenos subutilizados e pouca dispersão das atividades econômicas no espaço, tendem a apresentar transporte público e transporte não motorizado de baixa abrangência na matriz modal de deslocamentos. Isso significa sistemas de transporte que geram mais externalidades negativas à sociedade.

Os princípios e os instrumentos estabelecidos no Estatuto da Cidade, os quais favorecem um aproveitamento do solo compatível com a infraestrutura urbana, especialmente a de transporte, resultam em sistemas de mobilidade mais eficientes e sustentáveis. Assim, instrumentos que estimulam: as edificações e os parcelamentos em acordo com a infraestrutura da região, principalmente estimulando maior adensamento nas áreas próximas aos corredores de transporte público de massa e dos centros comerciais; uma melhor distribuição das atividades urbanas no território; a minimização dos impactos ambientais e de trânsito de grandes empreendimentos, com a exigência de relatório de impacto de vizinhança; entre outras medidas, favorecem o transporte público urbano e desestimulam o uso do transporte individual. O Estatuto da Cidade foi importante neste sentido. Além disso, instrumentos previstos no estatuto, como o estabelecimento de áreas de interesse social, a outorga onerosa, o direito de preempção,[2] o adicional construtivo, as operações urbanas consorciadas, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo etc. podem ser importantes instrumentos de melhorias da mobilidade em função do melhor aproveitamento e ordenamento territorial.

O Estatuto da Cidade estabeleceu, também, que todas as cidades com população acima de 20.000 habitantes ou pertencentes a regiões metropolitanas (RMs) têm que desenvolver o plano diretor, no qual todos os instrumentos descritos

2. Direito ao poder público à compra de imóveis de seu interesse. Isso é importante para viabilização projetos de equipamentos urbanos de mobilidade como estações e terminais.

são delimitados no território. Este plano deve direcionar todo o crescimento e desenvolvimento do município, o que favorece um planejamento integrado entre mobilidade e ordenamento urbano.

Em relação às políticas de mobilidade, a Constituição de 1988[3] estabeleceu a definição da responsabilidade dos municípios na gestão do transporte coletivo, do sistema viário e de circulação. Isso, ao mesmo tempo, atribuiu à União o poder-dever de instituir as diretrizes da política de desenvolvimento urbano (Artigo 182 da Constituição Federal) e para os transportes urbanos (inciso XX do Artigo 21). A Lei nº 12.587/2012, chamada Lei da Mobilidade Urbana, veio regulamentar estes artigos, dando as diretrizes gerais para os sistemas de mobilidade (Brasil, 2012).

A nova lei inovou bastante, estabelecendo princípios e diretrizes gerais da Política Nacional da Mobilidade Urbana muito avançados do ponto de vista da equidade social, como: acessibilidade universal; desenvolvimento sustentável; equidade no acesso ao transporte público coletivo; transparência e participação social no planejamento, controle e avaliação da política; segurança nos deslocamentos; justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes meios e serviços; equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros; prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado; integração da política de mobilidade com a de controle e uso do solo; complementaridade e diversidade entre meios e serviços (intermodalidade); mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e bens; incentivo ao desenvolvimento tecnológico e ao uso de energias renováveis e não poluentes; priorização de projetos de transporte coletivo estruturadores do território, entre outros.

Até então, a capacidade de influência desses princípios sobre a política municipal de transporte urbano ficava restrita apenas à condição de o governo federal impor algum tipo de condicionalidade ao financiamento e apoio para as políticas locais de transportes urbanos. Além disso, a promulgação da lei pode representar avanços, na medida em que: *i)* fornece segurança jurídica para que os municípios possam tomar medidas ou adotar instrumentos de priorização aos meios não motorizados e coletivos de transporte em detrimento ao individual; e *ii)* abre a possibilidade para que eventuais ações e investimentos das prefeituras possam ser contestados, caso eles venham a contrariar as diretrizes fixadas na lei.

3. Disponível em: <http://goo.gl/zaRrL>.

2.1 As inovações da Lei da Mobilidade

Um ponto que merece destaque na lei é o Artigo 5º, ao definir como princípio da política a "justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços" e a "equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros" (Brasil, 2012). Isso imprime um princípio de equidade na execução da Política de Mobilidade Urbana pelos municípios, no sentido de reconhecer a existência de determinadas desigualdades tanto no uso do espaço público (vias e logradouros) quanto na externalização dos custos do uso dos diferentes modos de transportes (entre o transporte público e individual motorizado, por exemplo). Com isso, cria-se respaldo jurídico para que municípios implantem políticas de taxação ou subsídio, no sentido de priorizar modos de transporte mais sustentáveis e ambientalmente amigáveis (por exemplo, pedágios urbanos, cobrança de estacionamento na via pública, subsídio às tarifas etc.).

Várias experiências internacionais mostram que políticas de melhoria do transporte urbano tendem a ser mais eficazes quando são combinadas medidas de melhoria da oferta do transporte coletivo com instrumentos de desestímulo ao uso do transporte motorizado privado. Neste sentido, o Artigo 23 da lei avança bastante na disponibilização aos municípios de instrumentos de políticas de priorização ao transporte público e não motorizado e restrição ao individual, como: *i)* restrição e controle de acesso e circulação, permanente ou temporário, de veículos motorizados em locais e horários predeterminados; *ii)* estipulação de padrões de emissão de poluentes para locais e horários determinados, podendo condicionar o acesso e a circulação aos espaços urbanos sob controle; *iii)* aplicação de tributos sobre modos e serviços de transporte urbano pela utilização da infraestrutura urbana, visando desestimular o uso de determinados modos e serviços de mobilidade, vinculando-se a receita à aplicação exclusiva em infraestrutura urbana destinada ao transporte público coletivo e ao transporte não motorizado e no financiamento do subsídio público da tarifa de transporte público, na forma da lei; *iv)* dedicação de espaço exclusivo nas vias públicas para os serviços de transporte público coletivo e modos de transporte não motorizados; *v)* estabelecimento da política de estacionamentos de uso público e privado, com e sem pagamento pela sua utilização, como parte integrante da Política Nacional de Mobilidade Urbana; *vi)* controle do uso e operação da infraestrutura viária destinada à circulação e à operação do transporte de carga, concedendo prioridades ou restrições; e *vii)* monitoramento e controle das emissões dos gases de efeito local e de efeito estufa dos modos de transporte motorizado, facultando a restrição de acesso a determinadas vias em razão da criticidade dos índices de emissões de poluição.

Outro ponto abordado é quanto ao financiamento operacional do transporte público urbano. No Brasil, ao contrário do que ocorre em países desenvolvidos, em que os sistemas de transporte público recebem subsídios extratarifários,

a operação do transporte público é inteiramente financiada pelos recursos arrecadados na cobrança de tarifa, com algumas poucas exceções (o sistema de transporte público de São Paulo, de Brasília e os sistemas metroferroviários brasileiros). A lei cria condições de se criar fontes específicas de financiamento do transporte público com origem em outros segmentos socioeconômicos, a exemplo da taxação da gasolina em Bogotá e da criação de pedágio urbano em Londres, com fundos revertidos inteiramente para o financiamento do transporte público, entre outras experiências internacionais.

Fato novo na lei de diretrizes é a fixação de atribuições por parte da União quanto à Política Nacional de Mobilidade Urbana (Artigo 16). A União terá agora o papel de, além do fomento à implantação de projetos de transporte público coletivo de grande e média capacidades nas aglomerações urbanas e RMs, prestar assistência técnica e financeira, capacitar e formar pessoal e disponibilizar informações nacionais aos municípios.

Além disso, a lei estabelece as bases para uma agenda federativa cooperativa: a União deverá apoiar e estimular ações coordenadas e integradas entre municípios e estados em RMs no que concerne a políticas comuns de mobilidade urbana.

Em geral, os sistemas de transporte público das RMs padecem com estruturas administrativas frágeis, já que a operação dá-se em sistemas viários e infraestrutura urbana de gestão municipal, enquanto os serviços metropolitanos de transporte público são de competência dos estados. Essa questão torna-se mais importante em função das tendências demográficas verificadas nos últimos anos, nas quais os municípios da periferia metropolitana crescem a taxas muito maiores do que as observadas nos municípios-sede, pressionando cada vez mais os serviços de transporte público de caráter metropolitano. Em geral, os investimentos em infraestrutura de transporte urbano são capitaneados pelos municípios, focando os seus problemas locais, sem se preocupar adequadamente com a rede de transporte metropolitana, o que pode trazer impactos sobre estes serviços. Com a incumbência do governo federal em fomentar projetos no âmbito metropolitano, aumenta a possibilidade de um planejamento mais integrado entre estado e municípios e viabiliza-se a criação de instâncias decisórias no âmbito metropolitano que permitam investimentos e gestão conjunta.

A Lei da Mobilidade traz, ainda, outras novidades para o planejamento do transporte nas cidades brasileiras (capítulo IV). A primeira delas é que passa a ser exigido que todos os municípios acima de 20.000 habitantes elaborem seus planos de mobilidade urbana, que deverão ser revistos a cada dez anos. O plano de mobilidade urbana é o instrumento de efetivação da política. Até então, a Lei nº 10.257, de 2001 (Estatuto da Cidade), definia que a elaboração de um plano de transporte urbano era obrigatória apenas para aqueles municípios com mais de 500.000 habitantes.

Com a nova lei, o número de municípios obrigados a terem um plano de mobilidade passa de aproximadamente 38 para 1.663 municípios. O prazo para que estes municípios desenvolvessem o plano de mobilidade encerrou-se em 2015. Segundo amostra de pesquisa realizada pelo Ministério das Cidades (MCidades), apenas 5% dos municípios alvejados cumpriram o disposto na lei, sendo que 67% das capitais brasileiras não possuem ainda plano de mobilidade (NTU, 2015). Isso mostra, ainda, como as questões ligadas à mobilidade não estão no primeiro nível de decisão dos governantes, principalmente nas cidades menores.

3 MOBILIDADE E DESENVOLVIMENTO URBANO

Os centros urbanos brasileiros tiveram um forte e acelerado crescimento populacional desde o início da segunda metade do século passado, o que significou a transformação rápida de um país com raízes rurais para um país majoritariamente urbano, impactando diretamente as condições de mobilidade da população. Atualmente, cerca de 85% da população vive em centros urbanos, sendo que existem 36 cidades com mais de 500.000 habitantes na rede urbana brasileira, além de quarenta RMs ou regiões integradas de desenvolvimento econômico (Rides) instituídas,[4] nas quais vivem cerca de 80 milhões de brasileiros (mais de 40% da população).

TABELA 1
Brasil: taxas de crescimento da população e taxa de urbanização (1940-2010)

Décadas	Crescimento da população total (%)	Crescimento da população urbana (%)	Taxa[1] de urbanização	Cidades[2] com população > 500 mil
1940-1950	25,9	72,8	26,4	2
1950-1960	36,7	72,0	36,2	3
1960-1970	33,1	66,1	45,5	6
1970-1980	28,2	55,4	56,8	9
1980-1990	21,3	35,8	68,9	14
1990-2000	15,6	21,8	77,1	-
2000-2010	12,3	16,4	81,3	-
2010-2020	-	-	84,2	36

Fonte: IBGE.
Notas: [1] Percentual de habitantes morando em área urbana no início da década considerada.
[2] Quantidade de cidades com população superior a 500 mil habitantes no início da década.

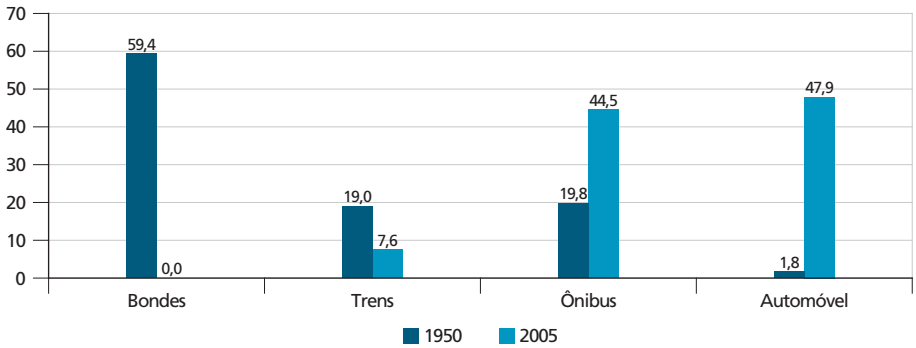
Esse forte crescimento das cidades em um curto período de tempo ocorreu, em sua grande parte, em um ambiente desordenado e desregulado. As cidades cresciam sem que houvesse a expansão proporcional da infraestrutura de transporte

4. As primeiras RMs no Brasil foram criadas em 1973, por meio da Lei Complementar nº 14/1973, que, por sua vez, obedecia à Constituição de 1967. A partir da Constituição de 1988, a responsabilidade pela criação e organização das RMs foi transferida do governo federal para os estados.

e trânsito. O resultado é que os serviços públicos em geral foram degradando-se, prejudicando principalmente as famílias de baixa renda que, no caso do transporte público, apresentavam alta dependência para realizar seus deslocamentos cotidianos.

A consolidação do transporte rodoviário foi um fator fundamental para sustentar esse forte crescimento populacional e territorial urbano. Se, por um lado, as redes de transporte sobre trilhos eram rígidas e de lento crescimento da malha, por outro, o transporte sobre pneus podia atender a qualquer nova ocupação humana em um curtíssimo prazo. Assim, as cidades foram espraiando-se e as modalidades mais rígidas perdendo espaço na matriz modal de deslocamentos. O gráfico 1 mostra o exemplo da cidade do Rio de Janeiro: como as condições de mobilidade alteraram-se bastante desde meados da década passada, com a consolidação do transporte rodoviário. Na prática, o país deixou de ter sistemas de transporte urbano que privilegiavam os deslocamentos coletivos, públicos, eletrificados e sobre trilhos para sistemas que privilegiam os deslocamentos privados, individuais, rodoviários e totalmente carbonizados, já que os combustíveis fósseis constituíram-se na principal fonte energética das mais representativas modalidades de transportes atualmente.

GRÁFICO 1
Distribuição relativa dos deslocamentos urbanos motorizados do Rio de Janeiro (1950 e 2005)
(Em %)



Fonte: Ipea (2010).

Mas o crescimento desordenado das cidades também impactava fortemente a rede de transportes. Os ônibus assumiram o papel de transporte de massa sem que houvesse um sistema viário adequado para este papel – corredores exclusivos de transporte e prioridade na circulação. Além disso, a indústria de ônibus não dispunha de um cardápio diversificado de produtos para atender às especificidades das demandas existentes. Praticamente só havia um ônibus de média capacidade encaroçado em chassis de caminhão – veículos de baixa (micro-ônibus) e de alta capacidade (especiais) eram fabricados em regime de exceção, com preços impraticáveis para o nível tarifário vigente.

Os investimentos em mobilidade urbana privilegiavam, em geral, o transporte individual, com foco nas áreas mais dinâmicas economicamente. Obras como expansão do sistema viário, alargamento de vias, viadutos, túneis etc. favoreciam o transporte privado e as áreas mais ricas. A infraestrutura de transporte público geralmente ficava em segundo plano, o que prejudicava os pobres duplamente, por morarem mais distantes dos centros de empregos e das áreas que tinham maior desenvolvimento econômico e também por serem altamente dependentes de transporte público para se deslocarem. Desta forma, a atratividade do transporte individual aumentava cada vez mais e o transporte público ficava restrito ao atendimento da população mais pobre, que constituía a maioria absoluta das famílias urbanas. Somente na década de 1970 foram iniciados os investimentos em transporte de passageiros urbanos sobre trilhos, sendo que hoje esse segmento responde por menos de 5% do total das viagens urbanas no país.[5]

Outro aspecto importante da interação entre crescimento urbano e mobilidade é a forma excludente como as cidades cresciam. O aumento rápido da população pobre urbana em função da migração e as altas taxas de natalidade significavam que, a essa classe social, restava ocupar as áreas mais distantes das cidades, com pouca infraestrutura urbana, ou ocupar ilegalmente áreas de risco, que deram origens às favelas. Esse processo tornava esta população altamente dependente do sistema de transporte público para acesso aos empregos e às oportunidades urbanas. Ao mesmo tempo, a rede de transporte público tornava-se cada vez mais cara, já que as distâncias aumentavam e não havia renovação de passageiros ao longo dos trajetos das linhas, tendo em vista que as novas ocupações tinham características de cidades-dormitórios, pela concentração dos empregos nas áreas mais ricas e distantes.

Tendências recentes mostram que o fenômeno da periferização continua bastante forte no âmbito metropolitano agora (Matteo e Carvalho, 2011). A tabela 2 mostra que no período entre os Censos de 2000 e 2010 os municípios periféricos das principais RMs brasileiras tiveram um crescimento populacional muito maior do que os municípios centrais (*op. cit.*).

O grande desafio urbano atualmente em relação à mobilidade urbana é conseguir trazer para mais próximo da "cidade" os empreendimentos populares e também distribuir melhor as atividades econômicas pelo território. Para isso, os dirigentes deveriam estabelecer políticas de estímulo à ocupação de áreas mais próximas aos empregos e às oportunidades, principalmente pela adoção de medidas de ocupação e adensamento de áreas subutilizadas ou sem utilização (especulação imobiliária), mas também estimular o desenvolvimento econômico e social das áreas mais periféricas.[6]

5. O metrô de São Paulo, por exemplo, iniciou sua construção no mesmo ano do metrô da Cidade do México, sendo que atualmente a malha ferroviária desta última é cerca de três vezes maior.

6. Belo Horizonte e Brasília, por exemplo, implementaram políticas de concentração das atividades de governo em áreas periféricas das capitais, com a inauguração de novos centros administrativos estaduais, o que atraiu novos investimentos naquelas áreas.

TABELA 2
Taxas de crescimento populacional: RMs e capitais (2000-2010)
(Em % a.a.)

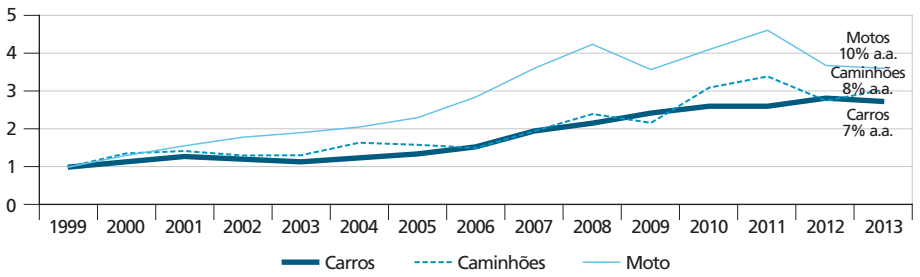
RM	Taxas de crescimento	
	Média da RM	Capital da RM
Belém	1,29	0,84
Fortaleza	1,68	1,34
Recife	1,00	0,77
Salvador	1,37	0,92
Belo Horizonte	1,14	0,60
Rio de Janeiro	0,67	0,77
São Paulo	0,96	0,75
Curitiba	1,36	0,96
Porto Alegre	0,63	0,36

Fontes: Censos Demográficos de 2000 e 2010/IBGE.

4 TENDÊNCIAS RECENTES NOS PADRÕES DE MOBILIDADE DA POPULAÇÃO

Com uma nova política de atração dos investimentos da indústria automobilística iniciada em meados da década de 1990, o Brasil vem passando por uma fase de aumento do transporte individual motorizado. A capacidade de produção de automóveis e motocicletas mais do que triplicou no período. Com o aumento da produção, houve a necessidade de políticas que estimulassem a venda e o uso de automóveis e motocicletas. Isso ocorreu pela redução da carga tributária sobre os veículos até 1.000 cilindradas (cc), que representam atualmente mais de 50% das vendas, além de medidas de expansão do crédito.

GRÁFICO 2
Índice de vendas de veículos automotores no mercado nacional (1999-2013)
(Índice de vendas de veículos em 1999 = 1)



Fontes: Anfavea e Abraciclo.

Outro fator que contribuiu para a expansão das vendas de veículos automotores nos últimos dez anos foi o aumento de renda das famílias, principalmente das mais pobres, o que permitiu que parte destas famílias tivesse acesso a esse bem durável. Some-se a isso a forte expansão do crédito que ocorreu na última década, resultando que a tendência recente é de forte crescimento da taxa de motorização da população brasileira. De 2008 para 2012, por exemplo, o percentual de domicílios que possuíam automóvel ou motocicleta subiu 9 pontos percentuais (p.p.) – 45%, em 2008, para 54% de posse, em 2012 –, sendo que as classes de renda mais baixas tiveram os maiores crescimentos da taxa de posse de veículos privados (tabela 3), principalmente pela aquisição de motocicletas.

TABELA 3
Domicílios com posse de veículos privados (automóveis e motocicletas) por faixa de renda *per capita* (2008-2012)
(Em %)

Renda *per capita*	Posse de veículos (2008)	Posse de veículos (2009)	Posse de veículo (2012)	Variação 2008/2012 (p.p.)
Até ¼ SM	16,4	17,7	28,2	11,85
De ¼ SM a ½ SM	23,0	24,6	35,0	11,97
De ½ SM a 1 SM	33,2	36,5	43,6	10,39
De 1 SM a 2 SMs	52,7	55,9	61,7	9,01
De 2 SMs a 3 SMs	69,3	71,7	75,8	6,48
De 3 SMs a 5 SMs	79,6	78,9	81,8	2,22
Mais de 5 SMs	85,2	87,0	88,2	3,00
Brasil	**44,8**	**46,6**	**54,0**	**9,18**

Fonte: Pnad/IBGE.
Elaboração do autor.
Obs.: SM = salário mínimo.

Ao mesmo tempo em que o transporte individual foi crescendo, desde meados dos anos 1990, a demanda por transporte público veio sofrendo quedas frequentes. Os sistemas de ônibus urbanos, que atendem a 90% da demanda de transporte público, tiveram sua demanda encolhida em cerca de 25% desde essa época, apesar da tendência de estabilização do volume de passageiros observada recentemente, em função do aumento de renda dos mais pobres (Carvalho e Pereira, 2011). Apenas os sistemas de transporte público sobre trilhos tiveram aumento de demanda no período, em função dos investimentos na malha e das vantagens competitivas destes sistemas em ambiente de intenso congestionamento de tráfego rodoviário. O problema é que tais sistemas possuem baixa abrangência nas redes de transporte, conforme descrito anteriormente.

Observou-se, nos últimos anos, políticas que reforçaram o uso dos automóveis e das motocicletas e criaram desestímulos ao transporte público. As tarifas de transporte

público por ônibus, por exemplo, tiveram um crescimento acima da inflação nos últimos quinze anos, ao mesmo tempo em que os principais itens associados ao transporte privado tiveram crescimento real negativo, o que significa, na prática, um processo de barateamento do uso e aquisição do transporte privado e encarecimento do transporte público (tabela 4). Somente a partir de meados de 2013, com a intensificação das manifestações populares contra os aumentos de tarifas, houve redução real dos preços das passagens. O poder público utilizou a redução da alta carga tributária incidente nas tarifas de transporte ou aumento das subvenções públicas para atender aos anseios populares, ambas medidas com impacto sobre o orçamento público.

TABELA 4
Variação dos preços das tarifas de ônibus e metrô e insumos do transporte privado (Em %)

Período	IPCA	Tarifa ônibus	Tarifa metrô	Preço carro	Peças e acessórios	Pneu	Preço moto	Gasolina
Jan./2002 a jun./2006	42,0	62,0	41,3	20,3	46,0	81,5	22,9	44,8
Jul./2006 a dez./2011	32,2	38,7	34,3	-7,9	24,0	15,2	-7,7	9,6
Jan./2012 a mar./2014	14,5	7,3	3,4	-0,5	8,5	8,1	-1,0	7,5
Acumulado jan./2002 a mar./2014	115,1	141,0	96,3	10,2	96,5	126,1	12,3	70,5

Fonte: IPCA/IBGE.

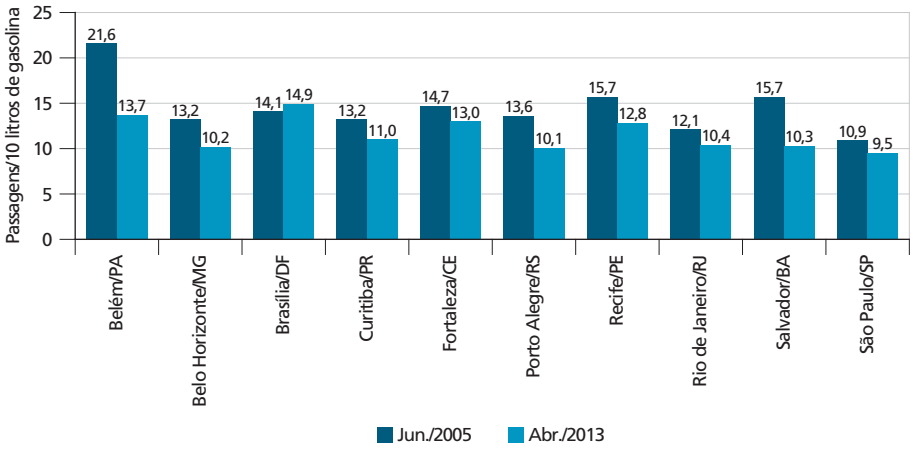
Ao mesmo tempo que a tarifa de transporte público subiu, o custo do transporte privado ficava menor, conforme visto na tabela 4, na qual, entre as variáveis analisadas, apenas as tarifas de ônibus urbano subiram mais do que a inflação no período de janeiro de 2002 a março de 2014.

Vale destacar o preço da gasolina, que é o principal balizador de custo das viagens no processo de escolha modal. O gráfico 3 mostra que em todas as capitais brasileiras, com exceção de Brasília, o custo de 10 litros de gasolina comprava mais tarifas de ônibus em 2005 do que em 2013, significando, na prática, que as viagens de transporte privado ficaram muito mais baratas nesse período em relação ao transporte público, o que é preponderante no momento da escolha do modo a se deslocar.

No caso do transporte público, as políticas estabelecidas foram no caminho contrário ao princípio da modicidade tarifária e observa-se que os principais fatores de oneração das tarifas continuam atuantes – aumentos das gratuidades financiadas pelo mecanismo do subsídio cruzado,[7] perda de produtividade e competitividade em relação ao transporte individual, elevação dos custos de operação em função do aumento dos congestionamentos e da falta de vias exclusivas, elevação do preço dos principais insumos do transporte público (veículos, pneus, diesel etc.).

7. Aumento geral dos preços das passagens para cobertura dos custos com as gratuidades, já que não há recursos externos para financiá-las.

GRÁFICO 3
Quantidade de tarifas de ônibus urbanos que se compra com o valor de 10 litros de gasolina: metrópoles brasileiras (2005 e 2013)



Fontes: ANTP e ANP.
Elaboração do autor.

As perspectivas são desanimadoras para o futuro das cidades se houver a intensificação das políticas de estímulo ao uso do transporte individual motorizado. A sociedade já está percebendo isso, tanto que nas manifestações populares de 2013 iniciou-se um forte movimento no sentido de exigências de melhoria e barateamento do transporte público no Brasil, que, de certa forma, colocou a mobilidade urbana na agenda política brasileira.

5 POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERAIS E PERSPECTIVAS FUTURAS

Desde a promulgação da Constituição de 1988, na qual ficou estabelecida a competência municipal para gestão dos sistemas de mobilidade locais e estadual para os sistemas metropolitanos, o governo federal praticamente ausentou-se da responsabilidade de formulação e implementação de políticas na área.

Antes da Constituição Federal, a União era bastante presente nos processos de planejamento dos sistemas de mobilidade, com a intervenção de instituições federais próprias para esse fim, como as extintas Empresa de Planejamento e Operação de Transporte (Geipot) e Empresa Brasileira de Transporte Urbano (EBTU). Nessa época, o governo federal promoveu o planejamento e a implementação de sistemas de corredores de ônibus em várias capitais e também começou a implantar o embrionário sistema de transporte de trilhos de passageiros urbanos em várias capitais brasileiras, com a criação da Companhia Brasileira de

Trens Urbanos (CBTU). Hoje a CBTU ainda gerencia cinco sistemas de trens urbanos no Brasil,[8] com perspectivas de estadualização de alguns deles.

Após a Constituição de 1988, os investimentos da União em sistemas de mobilidade no Brasil praticamente restringiram-se aos investimentos nos sistemas da CBTU, já que eles eram de sua propriedade, com impactos mínimos sobre a mobilidade geral. Além disso, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) responsabilizava-se pelo financiamento de projetos de transporte de iniciativas municipal e estadual, além de financiar o setor privado na compra de veículos. Em função das desigualdades administrativas e das condições de endividamento, poucas cidades tinham acesso aos financiamentos do BNDES, o que impactava a melhoria dos sistemas públicos.

Mais recentemente, a União criou forte programa de investimento e financiamento de grandes projetos de transporte público, no âmbito do seu Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O primeiro estágio do programa ainda estava concentrado nos sistemas metroferrroviários da CBTU, mas as fases posteriores concentraram-se majoritariamente no financiamento em condições favoráveis de sistemas rodoviários de alta capacidade, os chamados sistemas *bus rapid transit* (BRTs).[9] Com estes projetos, várias capitais brasileiras começaram a mudar a sua estrutura do sistema de transporte urbano, já que tais sistemas demandavam uma priorização do uso do espaço urbano, restringindo o espaço dos automóveis, e melhoravam bastante a atratividade do sistema público. Vale ressaltar que a dificuldade no desenvolvimento de projetos adequados à nova Lei da Mobilidade era continua sendo um fator dificultador para liberação de orçamento da União ou financiamento destes projetos em condições favoráveis. A tabela 5 mostra a relação de projetos do PAC 2, o qual focou principalmente as capitais-sedes da Copa do Mundo da Federação Internacional de Futebol (Fifa), com projetos de melhoria dos sistemas de transporte de massa – com destaque para os projetos de BRT (sistemas de ônibus de alta capacidade).

Outro aspecto importante é quanto às fontes de financiamento dos sistemas de mobilidade. A Lei nº 10.336/2001[10] criou a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide), na qual os valores arrecadados devem ter como destinação principal investimentos em infraestrutura de transporte. Após uma alteração constitucional (inciso III, Artigo 159 da Constituição Federal), ficou estipulado que cerca de 29% da arrecadação da Cide seriam destinados aos estados, sendo que 25% disso seria destinado aos municípios para investirem em infraestrutura de

8. Belo Horizonte, Maceió, Recife, João Pessoa e Natal, tendo também participação no de Porto Alegre.

9. Sistemas de ônibus operando em corredores exclusivos, com embarque em nível e cobrança externa. Em uma definição mais simplista, seria ônibus operando como metrôs.

10. Disponível em: <http://goo.gl/cbniN7>.

transporte urbano. A Cide dos combustíveis praticamente deixou de arrecadar recursos com a política de redução e supressão das alíquotas incidentes sobre os combustíveis impetradas pelo governo federal nos últimos anos. Os usuários de automóveis, por exemplo, já chegaram a pagar R$ 0,50 por litro de gasolina de Cide, mas ficaram sem pagar nada no período de 2012 a 2015. Justamente neste período houve a maior pressão popular pela melhoria dos sistemas de transporte público. Com isso, a arrecadação com combustíveis automotivos, que já foi superior a R$ 10,00 bilhões, o que poderia significar recursos da ordem de R$ 1 bilhão aos municípios na lei atual, desde 2012 ficou zerada. O governo federal, no início do ano de 2015, anunciou a volta da cobrança da Cide, com alíquotas de R$ 0,10 por litro de gasolina e R$ 0,05 por litro de diesel, mas ficou claro, nos anúncios da medida, que o objetivo final era a formação de *superavit* primário, e não formação de fundos para investimentos em transporte. Há projetos de lei no Congresso Nacional que estabelecem a municipalização da Cide justamente para que os recursos sejam aplicados na melhoria dos sistemas de transporte locais.[11]

TABELA 5
Projetos do PAC-Mobilidade com foco nas capitais-sedes da Copa do Mundo Fifa de 2014

Cidade	Número de empreendimentos	Projetos	Valor do investimento (R$ milhões)	Valor do financiamento (R$ milhões)
Belo Horizonte	8	BRT, via, controle de trânsito e corredor	1.391,3	1.023,3
Brasília	1	Via	103,1	98,0
Cuiabá	2	VLT e corredor	1.307,6	454,7
Curitiba	9	BRT, via, controle de trânsito, rodoferroviária, corredor e estação	576,7	440,6
Fortaleza	6	VLT, estação e BRT	562,0	409,8
Manaus	2	Monotrilho e BRT	1.844,9	800,0
Natal	4	Via e corredor	661,8	361,0
Porto Alegre	10	BRT, via, controle de trânsito, rodoviária e corredor	888,6	426,8
Recife	5	BRT, via e estação	856,9	678,0
Rio de Janeiro	1	BRT	1.883,6	1.179,0
São Paulo	1	Monotrilho	1.881,5	1.082,0
Total	**49**	**-**	**11.958,0**	**6.953,2**

Fonte: MCidades (2012).

Em função dos baixos investimentos em sistemas de mobilidade de alta capacidade ao longo das últimas décadas, formou-se um extenso passivo nessa área, principalmente nos grandes centros urbanos. Para exemplificar, nas doze cidades

11. Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 159/2007.

brasileiras com sistemas de transporte sobre trilhos, deveria haver uma expansão de cerca de 300 quilômetros da malha ferroviária para atingir o nível de densidade do metrô da Cidade do México, que é uma realidade próxima da nossa, apesar de apresentar densidade bem inferior dos sistemas de trilhos europeus. São investimentos superiores a R$ 60 bilhões, considerando um custo quilométrico médio superior a R$ 200 milhões. Somados aos investimentos em outros sistemas de alta e média capacidades, as necessidades de investimentos chegam a cifras próximas de R$ 100 bilhões no país. Considerando três ciclos de Planos Plurianuais (PPAs) (nove anos), pode-se imaginar recursos na ordem de R$ 10,00 bilhões anuais de investimentos para que os grandes centros tenham seus passivos de infraestrutura cobertos, o que significa um esforço fiscal considerável – cerca de 1,7% de investimento do produto interno bruto (PIB) anual.

O grande desafio para os próximos anos é justamente viabilizar os investimentos necessários para que o país continue a avançar na melhoria dos sistemas de transporte público e não motorizados. Aliado às políticas de investimentos, seria importante também avançar nas políticas compensatórias focadas no transporte público, de forma a o tornar mais atrativo economicamente e operacionalmente em relação ao transporte individual. Políticas de redução das tarifas públicas, com a incorporação de novas fontes de financiamento focadas no transporte privado individual e outros segmentos que se beneficiam da estrutura de mobilidade, mas pouco contribuem para o seu financiamento, além da melhoria da gestão e da regulamentação dos sistemas, seriam importantes nesse caminho. Entretanto, políticas sociais focadas na mobilidade dos mais pobres também são importantes, na medida em que diminuiria a exclusão existente hoje no acesso dos mais pobres aos equipamentos sociais urbanos e também aos empregos formais ofertados.

6 A MOBILIDADE NA NOVA AGENDA URBANA

Os desafios que os governos enfrentam hoje para melhor as condições de mobilidade da população urbana no Brasil são enormes. Foram décadas de crescimento urbano forte e com pouco planejamento, além de políticas públicas sempre voltadas para o desenvolvimento do transporte motorizado individual em detrimento do transporte público e do transporte não motorizado.

Nos últimos anos, houve avanços institucionais e também legislativos no país no sentido de inverter a lógica individualista e a pouca integração existente entre o planejamento urbano e a mobilidade das pessoas. O Estatuto da Cidade já trouxe instrumentos interessantes para promover o crescimento urbano mais equilibrado, com reflexos positivos sobre os deslocamentos da população e, mais recentemente, a promulgação da Lei da Mobilidade apresentou vários princípios importantes de um sistema de mobilidade mais sustentável e com foco nas pessoas, e não

nos veículos, ao contrário do que sempre ocorreu no passado. Vários investimentos realizados nos últimos cinco anos no Brasil, principalmente com relação aos grandes eventos realizados, como Copa do Mundo Fifa e Olimpíadas, já seguiram a diretriz principal de privilegiar o transporte público e o não motorizado em detrimento do individual. A própria União, que desde 1988, com a municipalização da gestão da mobilidade, ausentou-se completamente do processo de planejamento e investimento nos sistemas de transportes urbanos, apresentou maior protagonismo na área nos últimos cinco anos, com fortes investimentos e financiamentos subsidiados ao setor, sempre com as diretrizes e os princípios destacados na Lei da Mobilidade. Mesmo com a volta dos investimentos, os passivos gerados por décadas de crescimento forte e não planejado demandam muito mais esforços. Em momentos de crise econômica, como os que o país passa, os níveis de investimentos caem naturalmente, o que demanda discussões sobre novas fontes de custeio e financiamento, principalmente aquelas ligadas aos poluidores-pagadores e beneficiários indiretos dos sistemas de mobilidade públicos.

Os avanços regulatórios dos sistemas de transporte público também são necessários, tanto no aspecto da governança integrada entre sistemas diferentes quanto no aspecto da integração tarifária e operacional das modalidades de transporte. Aspectos de regulação econômica também são importantes, a fim de se garantir financiamento sustentável da operação e infraestrutura dos sistemas, sem comprometer o princípio da modicidade tarifária e nem a capacidade de investimento dos agentes públicos e privados.

O desafio maior é transformar o arcabouço legal aprovado recentemente, com avanços significativos, em estruturas de mobilidade que efetivamente venham trazer ganhos para a população, principalmente em termos da redução das externalidades negativas e da melhoria das condições de mobilidade das pessoas. Para isso, o princípio da priorização do transporte público e do transporte não motorizado, tanto no âmbito da alocação dos recursos quanto no âmbito da divisão do espaço urbano, tem que ser adotado em todas as esferas de planejamento público e tomada de decisão.

REFERÊNCIAS

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

_____. Lei nº 12.597, de 21 de março de 2012. Dispõe sobre a prestação de auxílio financeiro pela União aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, no exercício de 2011, com o objetivo de fomentar as exportações do país; altera o

Artigo 4º da Lei nº 12.409, de 25 de maio de 2011; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2012.

CARVALHO, C. H. R.; PEREIRA, R. H. M. **Efeitos da variação da tarifa e da renda da população sobre a demanda de transporte público coletivo urbano no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1595).

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Mobilidade urbana no Brasil**. Brasília: Ipea, 2010.

MATTEO, M.; CARVALHO, C. H. R. **Dinâmica populacional e sistema de mobilidade nas metrópoles brasileiras**. Brasília: Ipea, 2011. (Comunicados do Ipea, n. 102).

NTU – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS. **Revista NTU Urbano**, Brasília, n. 13, p. 2, 2015.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

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

_____. Ministério das Cidades. Apresentação das Semob. *In*: CONFERÊNCIA DAS CIDADES, 13., 2013, Brasília. **Anais...** Brasília: MCidades; Câmara dos Deputados, 2013. Disponível em: <http://goo.gl/CgFyKt>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **A nova lei de diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana**. Brasília: Ipea, 2012. (Comunicado do Ipea, n. 128).

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Ipea

Revisão e editoração
Editorar Multimídia

Capa
Editorar Multimídia

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

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

Composto em Adobe Garamond Pro 11 (texto)
Frutiger 67 Bold Condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Brasília-DF

Logotipo/slogan de governo removido em observancia ao disposto no art. 40 da Lei n 9.504/1997

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.

ISBN 978-85-7811-286-8

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO