TEXTO PARA DISCUSSÃO

XXXX

CONTRIBUIÇÕES À NOVA AGENDA URBANA: O RELATÓRIO DO CONCIDADES PARA A CONFERÊNCIA HABITAT III

Bárbara Marguti
Carlos Vinícius da Silva Pinto
César Buno Favarão
Ernesto Pereira Galindo
Letícia B. Klug
Marco Aurélio Costa
Marcos Thadeu Q. Magalhães
Roberta Amanajás Monteiro
Rodrigo Luís Comini Curi
Sara Rebello Tavares

ipea

2389
TEXTO PARA DISCUSSÃO
Brasília, maio de 2018

CONTRIBUIÇÕES À NOVA AGENDA URBANA: O RELATÓRIO DO CONCIDADES PARA A CONFERÊNCIA HABITAT III

Bárbara Marguti[1]
Carlos Vinícius da Silva Pinto[2]
César Buno Favarão[3]
Ernesto Pereira Galindo[4]
Letícia B. Klug[5]
Marco Aurélio Costa[6]
Marcos Thadeu Q. Magalhães[7]
Roberta Amanajás Monteiro[8]
Rodrigo Luís Comini Curi[9]
Sara Rebello Tavares[10]

1. Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos Regionais, Urbanos e Ambientais (Dirur) do Ipea.
2. Pesquisador do PNPD na Dirur/Ipea.
3. Pesquisador do PNPD na Dirur/Ipea.
4. Técnico de planejamento e pesquisa na Dirur/Ipea.
5. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Coordenação de Sustentabilidade Ambiental (Cosam) na Dirur/Ipea.
6. Técnico de planejamento e pesquisa na Dirur/Ipea; coordenador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT/PPED).
7. Pesquisador do PNPD na Dirur/Ipea.
8. Pesquisadora do projeto O Brasil e a Nova Agenda Urbana (Habitat III).
9. Pesquisador do PNPD na Dirur/Ipea.
10. Pesquisadora do PNPD na Dirur/Ipea.

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
Ministro Esteves Pedro Colnago Junior

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 brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Rogério Boueri Miranda

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
José Ronaldo de Castro Souza Júnior

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

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura
Fabiano Mezadre Pompermayer

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais, Substituto
Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação
Regina Alvarez

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

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2018

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

ISSN 1415-4765

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

CDD 330.908

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

JEL: O38; R28; O15.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 7

2 DIREITO À CIDADE, CIDADES PARA TODOS E ESTRUTURA SOCIOCULTURAL URBANA 8

3 GOVERNANÇA E POLÍTICAS NACIONAIS URBANAS: CAPACIDADE E DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL 19

4 ESTRATÉGIAS ESPACIAIS URBANAS: MERCADO DE TERRAS E SEGREGAÇÃO 27

5 FINANÇAS MUNICIPAIS, SISTEMA FISCAL LOCAL E ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO URBANO 37

6 RESILIÊNCIA E ECOLOGIA URBANA 44

7 SERVIÇOS URBANOS E TECNOLOGIA 47

8 POLÍTICAS DE HABITAÇÃO 61

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS 73

REFERÊNCIAS 75

SINOPSE

A cada vinte anos, a Organização das Nações Unidas (ONU) promove a Conferência sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat) 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 sustentáveis. Durante a preparação para a realização da terceira edição do Habitat, a ONU propôs a produção de relatórios nacionais dos Estados-membros a fim de orientar as negociações da Nova Agenda Urbana (NAU) mundial. A convite do Conselho Nacional de Cidades (ConCidades), o Ipea foi o responsável pela redação do Relatório Brasileiro para a Habitat III. Neste contexto, o texto a seguir discute os principais temas incorporados nesse processo de discussão/construção da Nova Agenda Urbana brasileira.

Palavras-chave: Nova Agenda Urbana; Conferência Habitat III; direito à cidade; desenvolvimento urbano sustentável.

ABSTRACT

Every 20 years, the United Nations Organization (UN) promotes the Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat) to discuss the problems of housing and urban development and to sign international commitments that favor the existence and production of settlements Human resources. In preparation for the third edition of Habitat, the UN proposed the production of national reports from Member States to guide negotiations on the new global urban agenda. At the invitation of the National Council of Cities (ConCidades), Ipea was responsible for drafting the Brazilian Report for Habitat III. In this context, the following text discusses the main themes incorporated in this process of discussion / construction of the New Brazilian Urban Agenda.

Keywords: New Urban Agenda; Conference Habitat III; right to the city; sustainable urban development.

1 INTRODUÇÃO

Durante a preparação para a realização da terceira Conferência sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), a Organização das Nações Unidas (ONU) propôs uma estrutura comum aos relatórios elaborados pelos Estados-membros a fim de orientar as negociações da Nova Agenda Urbana (NAU) mundial composta por sete capítulos e 29 temas. O relatório brasileiro seguiu essa organização, bem como as restrições de tamanho do documento. Em paralelo a isso, a discussão, reorganização e priorização dos temas foram evoluindo por meio de seis grandes temas (compatíveis com os capítulos do relatório), resumidos em: questões demográficas urbanas, planejamento urbano e territorial, meio ambiente e urbanização, governança urbana e legislação, economia urbana e, por último, habitação, saneamento e serviços básicos.

Durante o processo de sistematização do relatório, a equipe do Ipea responsável pela relatoria, aprofundou as discussões a partir dos 31 temas originalmente propostos pela ONU, conversas com o Conselho Nacional das Cidades (ConCidades) e com o Grupo de Trabalho encarregado de acompanhar a produção do relatório. Identificamos quais temas demandavam aprofundamento e abordagens complementares, tendo como referência os *Issue Papers* e os *Policy Papers* já disponibilizados pela ONU.

Este texto representa o esforço de não perder os tópicos importantes que foram discutidos durante o processo de elaboração da Nova Agenda Urbana no âmbito do Brasil, divididos neste estudo em sete seções temáticas.

A seção 2, *Direito à cidade, cidades para todos e estrutura sociocultural urbana,* trata de um dos temas mais centrais e caros ao contexto brasileiro. O Estatuto da Cidade reforçou a importância dos planos diretores como principal instrumento de efetivação do direito à cidade e criou diversos institutos jurídicos e políticos visando combater processos promotores das desigualdades urbanas.

A seção 3, *Governança e políticas nacionais urbanas: capacidade e desenvolvimento institucional,* reúne a proposta do *Policy Paper* da governança e da política nacional (urbanas) com o da discussão institucional (capacidade e desenvolvimento).

A seção 4 intitulada *Estratégias espaciais urbanas: mercado de terras e segregação*, e também título de um *Policy Paper* específico, trata sobre os desafios de pensar as mudanças

ocorridas no processo de expansão urbana, e como os avanços dos perímetros urbanos são incorporados a uma nova dinâmica de produção do espaço, lembrando da necessidade do planejamento atender de forma eficiente e sustentável estas novas configurações espaciais, inclusive do ponto de vista fiscal.

O tema *Finanças municipais, sistema fiscal local e estratégias de desenvolvimento econômico urbano,* e título da seção 5, pretende reunir o tema fiscal/finança municipal com o de desenvolvimento econômico, abordados em dois *papers* diferentes na nova estrutura dos documentos da ONU. O vínculo dos dois temas é natural, reforçando o papel – e as limitações – do Estado (enquanto governo local) na promoção ou no estímulo do desenvolvimento.

A discussão diretamente rebatizada como *Resiliência e ecologia urbana* (seção 6) reúne a dimensão ambiental, tratando de temas correlacionados: impactos, externalidades, riscos, vulnerabilidades e resiliência, bem como deseconomias de aglomeração e as limitações na gestão do uso e da ocupação do solo.

A seção 7, *Serviços urbanos e tecnologia*, reúne os temas setoriais: saneamento e mobilidade. São abordadas também discussões sobre acesso à energia e cidades inteligentes.

Por fim, a dimensão setorial de maior destaque na criação da conferência (a moradia) é tratada na última seção: *Políticas de habitação*. Esse talvez seja o tema que mais transita pelos outros capítulos. Em parte, isso se deve ao seu peso ainda relevante na discussão geral da Conferência Habitat.

A partir dos dez *Policy Papers* e das 34 seções temáticas (*Issue Papers*), revisitamos as discussões associadas aos temas que estruturaram a conferência, e os apresentamos aqui como trabalho de discussão visando dar continuidade ao processo de compreensão do relatório e aporte técnico na sua atual e mais importante fase – a de implementação.

2 DIREITO À CIDADE, CIDADES PARA TODOS E ESTRUTURA SOCIOCULTURAL URBANA

No Brasil, o direito à cidade está descrito no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), no art. 2º (incisos I e II) que dispõe sobre o direito a cidades sustentáveis. O Estatuto

da Cidade regulamenta os artigos referentes à política urbana no âmbito federal (arts. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 – CF/1988).

No Estatuto da Cidade, o direito a cidades sustentáveis é compreendido como "o 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" (art. 2º, inc. I). Pode-se dizer, então, que a ideia de direito à cidade expressa na lei sintetiza um amplo rol de direitos.

O direito à cidade é um direito difuso e coletivo, de natureza indivisível, de que são titulares todos os habitantes da cidade, das gerações presentes e futuras, de habitar, usar e participar da produção de cidades justas, inclusivas, democráticas e sustentáveis. A interpretação do direito à cidade deve ser à luz da garantia e promoção dos direitos humanos, compreendendo os direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais reconhecidos internacionalmente a todos.

O Estatuto da Cidade reforçou a importância dos planos diretores como principal instrumento de efetivação do direito à cidade e criou diversos institutos jurídicos e políticos visando combater processos promotores das desigualdades urbanas como parcelamento, edificação e utilização compulsórios; Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo com desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, direito de preempção, direito de superfície, outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, transferência do direito de construir e operação urbana consorciada.

O direito à cidade foi abordado em documentos técnicos para fundamentar a NAU para a Conferência Habitat III como elemento da *Policy Unit I*. No documento, as legislações do Brasil e do Equador são indicadas como referências nacionais de proteção do direito à cidade. Ademais, o documento ressalta que a sua efetivação implica uma aliança estratégica em diversos níveis e escalas, do local ao global.

O processo de urbanização brasileiro se acelerou a partir da segunda metade do século XX, ancorando-se num crescimento populacional expressivo. Entre 1960 e 2010, o Brasil urbano cresceu 402%, passando de 32 milhões para 160 milhões de pessoas vivendo nas cidades (Ipea, 2016a). Em 1970, a população urbana brasileira era de 56%; em 1996, de 78,4%; e, em 2010, era de 84,4% (Ipea, 2016a). O processo de rápida urbanização,

aliado a falhas de planejamento e gestão, gerou consequências e desafios que permanecem presentes na realidade brasileira. Esse processo não representou o fim das desigualdades sociais existentes e os serviços básicos de saúde, saneamento básico, habitação e transporte coletivo público ainda não se tornaram acessíveis a todos os habitantes das cidades do país.

Exclusão, segregação, informalidade e ilegalidade são realidades enfrentadas por parte dos moradores das cidades brasileiras e dos países em desenvolvimento, o que tem levado alguns autores a defender que, no Brasil, tem-se "*deficit* de cidade" (Rolnik, 2016) ou que o Brasil precisa de "distribuição de cidade" (Maricato, 2016).

A busca pela institucionalização do direito à cidade, sob o lema da reforma urbana, vem desde a década de 1960, com o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU). Esse movimento, interrompido no período da ditadura militar, retorna com grande expressão durante o processo de redemocratização do Brasil, na década de 1980. Com a instalação da Assembleia Constituinte, por meio de uma emenda popular, tem-se a primeira vitória com a definição no capítulo 2 do título VII da CF/1988 de dois artigos – 182 e 183 – sobre a política urbana no Brasil. O primeiro define que a política de desenvolvimento urbano (a ser executada pelo poder público municipal) tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, que é cumprido quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. O art. 183 define instrumentos para promoção da regularização fundiária urbana, em especial, a possibilidade de usucapião especial de imóvel urbano.

A disputa pela regulamentação dos dispositivos constitucionais e da efetivação das funções sociais da cidade tem um novo capítulo em 2001, com a Lei Federal nº 10.257 – denominada Estatuto da Cidade. O princípio do direito à cidade ganha então novos contornos e amplia sua abrangência incorporando o direito à terra urbana, ao saneamento, à infraestrutura, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer.

Durante os anos 2000, houve um avanço na institucionalização e na execução de políticas públicas de infraestrutura urbana no Brasil, com o reconhecimento jurídico e o aumento dos investimentos nessas políticas. Em 2003, foi criado o Ministério das Cidades (MCidades), que passou a concentrar o financiamento e a execução de políticas relacionadas à habitação, à regularização fundiária, ao planejamento urbano, ao transporte, à mobilidade e ao saneamento (Cafrune, 2016). Foi estabelecido um processo de gestão democrática das políticas urbanas federais por meio das Conferências das Cidades

e do Conselho das Cidades. Além de outras legislações discorrendo sobre políticas setoriais, habitação, saneamento, resíduos sólidos e outros, e dois importantes programas de financiamento, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que contemplou projetos na área de infraestrutura social e urbana, e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), com o objetivo de reduzir o *deficit* habitacional brasileiro.

Apesar disso, segundo Cafrune (2016), a institucionalização das políticas urbanas com participação social, que implicou ampliação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, não se traduziu em transformações urbanas capazes de reverter os processos de urbanização dominantes. A reunião das políticas setoriais no MCidades não significou sua maior integração no território, nem se materializou em um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Segundo o Documento Temático 11 da Conferência Habitat III – Espaço Público – ao longo dos últimos trinta anos, os espaços públicos se tornaram altamente comercializados e estão sendo substituídos por edifícios privados ou semipúblicos e essa comercialização divide a sociedade e separa as pessoas por classes sociais. Como resposta ao aumento do total de taxas de criminalidade registradas no mundo (em torno de 30%), houve um crescimento de comunidades fechadas, seladas por muros e instalações de segurança sofisticadas em quase todas as cidades da América Latina.

A expectativa de que o desenho e a gestão de espaços públicos socialmente inclusivos e seguros contribuam para a redução das desigualdades urbanas é tão expressiva que uma das metas do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 11 "Construir cidades e assentamentos humanos inclusivos, seguros e sustentáveis" dos ODS da ONU é "até 2030, garantir acesso universal a espaços verdes e públicos seguros, inclusivos e acessíveis, especialmente para mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência".

2.1 Migração e refugiados em áreas urbanas

Nos últimos dez anos, entre 2005 e 2015, cresceu de 33.109 mil para 117.341 mil o número de registro de estrangeiros no Brasil, segundo dados da Polícia Federal.[1] Esse expressivo aumento de estrangeiros no país pode ser explicado, em parte, pelo crescimento econômico acompanhado do processo de universalização das políticas públicas sociais; e

1. Disponível em: <https://goo.gl/YGHkLj>. Acesso em: 29 jun. 2016.

em parte, pela política externa do governo brasileiro que passou a atuar mais fortemente em Missões das Nações Unidas, como ocorre no caso da recuperação do Haiti após os terremotos de 2010.

O Brasil viveu um período de crescimento econômico que se refletiu na evolução de alguns indicadores do mercado de trabalho, em especial, o crescimento da formalização dos vínculos de emprego, a elevação da renda média e da renda dos que estão na base da estrutura de remuneração (Baltar *et al.*, 2010). Essa combinação de fatores, ocorrida nos últimos dez anos, levaram à percepção do Brasil como um novo território receptor de migrantes estrangeiros legais – e ilegais – na América Latina.

As cidades tornaram-se o destino final de recepção desses estrangeiros, especialmente as metrópoles que, por um lado, concentram a maior quantidade de oportunidades de trabalho, seja no mercado formal seja no informal, por outro, possuem uma maior oferta de serviços públicos. Entretanto, as cidades brasileiras não estavam preparadas para esse fluxo migratório e raramente possuíam uma política de recepção de migrantes.

A legislação nacional que dispõe sobre a situação jurídica dos migrantes no Brasil, Lei nº 6.815/1980, denominada Estatuto do Estrangeiro, foi editada durante a ditadura militar. Seus fundamentos norteiam-se na concepção de segurança nacional e na defesa do trabalhador nacional (art. 2º). Sugere-nos, a legislação, que há uma oposição entre o trabalhador nacional e os migrantes estrangeiros que irão trabalhar no país. A legislação requer um conjunto de condições (documentos, por exemplo), que conduzem muitos migrantes estrangeiros à ilegalidade. As consequências são situações que podem ir da ocupação informal no mercado de trabalho até a sujeição à violência.

Muitos migrantes estrangeiros, pelas dificuldades de permanecerem na condição de legal no país, têm ocupado postos de trabalho no mercado informal.[2] A prática do mercado informal dá-se essencialmente em espaços públicos, tornando os migrantes sujeitos importantes no processo de ocupação e uso desse espaço.

2. Situação largamente divulgada pela mídia, tanto dos bolivianos em São Paulo quanto dos haitianos no Acre.

Em substituição ao Estatuto do Estrangeiro, tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 288/2013, com fundamentos em princípios de direitos humanos. A sua finalidade é garantir tratamento igualitário aos migrantes. No caso dos refugiados, o Brasil é signatário da Convenção Internacional sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1951, e do Protocolo das Nações Unidas, de 1967. No âmbito interno, a questão dos refugiados é regida pelo Estatuto do Refugiado (Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997).

A inclusão social dos migrantes e também dos refugiados, no Brasil, deve respeitar os princípios humanitários e de direitos humanos. Isso se faz tão mais importante quanto mais vulnerável é o perfil dessas pessoas que passam a viver e a compartilhar o espaço urbano do país, com suas demandas, necessidades específicas e matrizes culturais próprias, as quais interagem com as culturas locais ao mesmo tempo em que contribuem para a produção de novos padrões culturais, de produção, de consumo e de vida.

2.2 Atendimento às necessidades dos jovens urbanos

No Brasil, são consideradas jovens as pessoas com idade entre 15 e 29 anos, segundo o Estatuto da Juventude, Lei Federal nº 12.852, de 5 de agosto de 2013. Nos últimos vinte anos, a taxa de crescimento de jovens vem diminuindo. Em 1996, os jovens entre 15 e 29 anos compreendiam 27,04% da população. Em 2006, eram 26,99% e, em 2013, eram 24,32% (Ipea, 2016a).

Matijascic e Silva (2016) ressaltam que a juventude não é homogênea e abarca um conjunto de especificidades por diversas razões, como faixa etária, renda, localidade e filiação, dentre outras, reproduzindo com maior intensidade as desigualdades sociais e raciais.

A desagregação dos dados demográficos por raça segue o mesmo padrão populacional brasileiro, apresentando uma desaceleração de crescimento entre jovens negros, passando a população jovem negra brasileira de 27,05%, em 1996, para 26,91%, em 2006 e 24,28%, em 2013. Da mesma forma, manifestam-se os dados da população de mulheres jovens, com redução de crescimento, sendo 26,56%, em 1996, mantendo-se igual, em 2006, e passando para 23,72%, em 2013 (Ipea, 2016a).

No que diz respeito à escolaridade e ao trabalho, nos últimos vinte anos, houve uma melhora nos dados brasileiros, como apontou o Relatório Brasileiro para a Habitat III. A escolaridade da população de 18 a 29 anos, com ensino fundamental completo, teve uma melhora significativa, passando de 38%, em 1991, para 74%, em 2010. Em relação ao trabalho informal, a melhora foi menos expressiva: em 2013, 17,83% dos jovens de 18 a 29 anos estavam nesta situação, sendo, em 1996, 19% (Ipea, 2016a).

No Brasil, os jovens são os mais vulneráveis à violência (Silva e Oliveira, 2016), sobretudo os jovens negros, que são as maiores vítimas de homicídio (a mais extrema das violências). Dados do Mapa da Violência revelam que das 56 mil pessoas vítimas de homicídio, em 2012, no Brasil, 53% eram jovens de 15 a 29 anos; desses, 77%, negros e 93%, do sexo masculino (Waiselfisz, 2014).

Em geral, as cidades disponibilizam poucas oportunidades de lazer, arte e cultura gratuitos para os jovens. Para o autor, os "rolezinhos" foram formas práticas de exercício do direito à cidade ao reivindicarem uma área de acesso público para uso coletivo e sem discriminação.

2.3 Resposta às necessidades das pessoas idosas e das pessoas com deficiência

Em 2003, o Brasil instituiu o Estatuto do Idoso, Lei nº 10.741, de 1º de outubro, que abrange os indivíduos com mais de 60 anos de idade. Esse grupo populacional foi o que mais cresceu no país, nos últimos vinte anos. Em 1996, a proporção da população idosa brasileira era de 8,61%, passando para 10,18%, em 2006, e 13,04%, em 2013 (Ipea, 2016a). O número de idosos com mais de 80 anos cresceu 47,8% em 10 anos, entre 2002 e 2012 (Brasil, 2013a).

O Brasil vem passando por um rápido processo de inversão da sua pirâmide etária, com o envelhecimento da população brasileira formando-se, majoritariamente, por mulheres. A população idosa constitui um grupo heterogêneo que se diferencia em razão do local em que vive, da classe social, do gênero, do nível de escolaridade, do grau de autonomia financeira, da saúde, dentre outras. Nesse sentido, pode-se dizer que a população idosa possui algumas características que são próprias da idade e outras que são coincidentes com o grupo social ao qual pertencem (Brasil, 2013a).

Apesar de a idade avançada constituir-se em fator de vulnerabilidade, com perdas de capacidade laborativa e de autonomia (Camarano *et al.*, 2004), os idosos possuem participação importante na renda familiar, sobretudo nos domicílios de menor renda domiciliar *per capita*. Em 2013, 42% dos domicílios brasileiros possuíam idosos como arrimo de família, mantendo-se próximos aos 40,6%, de 1996, e aos 43,8%, de 2006 (Ipea, 2016a).

No que diz respeito à autonomia, outro grupo populacional que ainda não está inserido como sujeito ativo nos processos de planejamento das cidades são as pessoas com deficiência. Segundo dados do Relatório Brasileiro para Habitat III, cerca de 24% da população brasileira são de pessoas com deficiência, das quais 84,36% vivem em áreas urbanas (Ipea, 2016a).

O Brasil apresentou avanços nos últimos anos com o Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência – Viver sem Limite, lançado em 2011. Os objetivos do plano – convivência, inclusão, oportunidade e autonomia – conversam diretamente com as recomendações da NAU.

Dos eixos do plano, destaca-se a construção de casas adaptadas dentro do Programa Minha Casa Minha Vida, adaptação de escolas e aquisição de transporte escolar acessível. A mobilidade é o grande instrumento de exercício do direito à cidade e, portanto, de acesso a serviços, emprego, cultura, lazer, educação e bens. Uma estrutura de mobilidade deficiente ou inadequada pode causar ou intensificar o grau de exclusão social desse grupo populacional.

2.4 Integração de gênero no desenvolvimento urbano

Nas cidades, as desigualdades de gênero se manifestam impactando o cotidiano da vida das mulheres, sua autonomia e o exercício de seus direitos. Nos últimos vinte anos, o número de mulheres arrimo de família na área urbana quase dobrou – considerados os casos em que a renda da mulher é superior a 50% da renda domiciliar – passando de 26,27%, em 1996, para 41,37%, em 2013. Apesar desse crescimento, as diferenças de rendimentos em empregos formais entre homens e mulheres permanecem altas, tendo, porém, diminuído nos últimos anos: em 1996, a diferença era de 33% e, em 2013, de 23%.

A violência contra a mulher tem sua face mais trágica nos centros urbanos. Estudo do Ipea demonstra que no Brasil, entre 2003 e 2007, ocorreram 19.459 óbitos

de mulheres por agressões. Após uma queda dos números no período entre 2009 e 2011 – 17.167 mulheres foram mortas por agressões no Brasil – o número voltou a subir entre 2011 e 2013, quando ocorreram 17.581 óbitos de mulheres por agressões. Em todos os estudos, há indícios da violência ter ocorrido no âmbito doméstico e familiar (Garcia e Silva, 2016). Em 7 de agosto de 2006, foi publicada a Lei Federal nº 11.340, conhecida como Lei Maria da Penha, que visa diminuir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Apesar dos esforços observados, a violência de gênero permanece como uma questão grave no Brasil.

O Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2010 trouxe um dado interessante sobre a constituição das famílias brasileiras: o aumento do número de crianças que crescem em famílias monoparentais, em sua maioria chefiadas por mulheres.

A Relatoria Especial da ONU para a Moradia Adequada promoveu um estudo específico sobre o assunto priorizando a questão de gênero. Para a relatoria, constitui direito à moradia: segurança da posse, habitabilidade, disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos, localização adequada, adequação cultural, não discriminação e priorização de grupos vulneráveis e custo acessível. Os resultados apresentados apontam que, em todas as dimensões, a mulher é sempre a mais afetada.

Reconhecendo a importância do direito à moradia para a mulher, a Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o programa habitacional Minha Casa Minha Vida e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, determina que os contratos e registros efetivados no âmbito do programa devem ser formalizados, preferencialmente, em nome da mulher.

Outros espaços da vida urbana também influenciam na autonomia e no exercício de direitos das mulheres. A mobilidade urbana – instrumento de acesso ao mercado de trabalho, lazer, saúde, educação e outros – pode acentuar as desigualdades de gênero, quando deficiente. Os transportes públicos, que deveriam ser disponibilizados a todos com preço justo e com qualidade, muitas vezes, tornam-se local de assédio, verbal ou físico, e até mesmo de violência sexual contra as mulheres.[3]

3. Para mais informações sobre cidades seguras, ver <http://www.cidadesseguras.org.br/>. Acesso em: 2 jun. 2016.

Um aspecto importante da mobilidade das mulheres nas cidades, mas pouco considerado, é a iluminação pública, como aponta a Plataforma Cidades Seguras. Ruas escuras e mal iluminadas e sem policiamento adequado representam maior ameaça para as mulheres. Esse elemento revela-se ainda mais relevante nas periferias das cidades, em que o sistema de iluminação pública é geralmente mais precário ou, até mesmo, inexistente, aumentando a vulnerabilidade das mulheres.

2.5 Melhoria da segurança urbana

A violência em suas múltiplas formas – violência doméstica, homicídios, crime contra o patrimônio – constitui-se em uma das grandes preocupações dos habitantes das cidades brasileiras. Segundo Carbonari e Lima (2016), em 2014, os municípios brasileiros registraram mais de 58 mil mortes intencionais, que incluem homicídios, lesões seguidas de morte, latrocínios, mortes decorrentes de intervenção policial e policiais mortos.

De acordo o Relatório brasileiro Habitat III (Ipea, 2016a), entre 2002 e 2012, verificou-se um crescimento do número de homicídios no país, passando de 49.695 homicídios registrados em 2002 para 56.337 em 2012 (Waiselfisz, 2014). Segundo esse autor, os homicídios são hoje a principal causa de morte de jovens entre 15 e 29 anos e atingem, especialmente, jovens negros do sexo masculino, moradores das periferias e áreas metropolitanas dos centros urbanos do Brasil.

Assustam, ainda, as estatísticas relacionadas à mortalidade entre indivíduos do sexo masculino. Quando consideradas as mortes causadas por homicídios, transporte e suicídio, os homens apresentam taxas quatorze, cinco e quatro vezes maiores, respectivamente, àquelas associadas às mulheres (Waiselfisz, 2014). Esses números mostram que há morbidade diretamente associada ao gênero, e que as políticas públicas têm sido omissas e ineficazes para atuar nesses aspectos.

O estupro é uma das mais graves violências sofridas pelas mulheres, podendo ocorrer tanto nos espaços privados quanto no espaço público. Em 2014, as polícias brasileiras notificaram 47.646 casos de estupro, segundo o Anuário da Violência (Carbonari e Lima, 2016).

Com relação ao espaço público, as áreas mal iluminadas e sem segurança também aumentam o risco de estupro e outras violências contra a mulher, além de restringir a mobilidade e formas de uso e ocupação desses espaços. Pesquisa[4] realizada em quatro países, entre eles o Brasil, mostra que 86% das mulheres brasileiras já foram assediadas em espaços públicos.

A violência contra a população LGBT também requer atenção. Embora existam poucos dados, a Secretaria Especial de Direitos Humanos do extinto Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos compilou um conjunto de informações e as sistematizou no *Relatório de violência homofóbica no Brasil: ano 2013.* O relatório apontou que 9,31% do total de violações reportadas por dia, em 2013, eram de caráter homofóbico.

O mesmo relatório mostra que a grande maioria das denúncias de violências homofóbicas são de vítimas do sexo biológico masculino (73,0%), seguidos de 16,8% contra o sexo biológico feminino e 10,2% não informados. Todavia, entre as vítimas de sexo biológico masculino estão aquelas que expressam sua identidade em aspectos femininos. Segundo o relatório, 26,8% das violações praticadas contra a população LGBT acontecem no espaço público – a rua – local de lazer, deslocamento e de trabalho de parcela significativa desse grupo populacional (Brasil, 2016b).

A sensação de insegurança leva à restrição do exercício do direito à cidade, dada a percepção da falta de segurança construída no imaginário dos habitantes. A utilização do espaço público por toda a população gera equidade e permite o usufruto de direitos coletivos. *Ruas e espaços públicos bem desenhados e mantidos ajudam a diminuir as taxas de criminalidade e violência* (Documento Temático para a Habitat III). Pensar a Nova Agenda Urbana é pensar as cidades sob a perspectiva do respeito à vida, da igualdade de oportunidades, do direito à segurança e à integridade. Entender que os ônus e os benefícios da urbanização distribuem-se desigualmente pelo território deve ser o ponto de partida para formulação, execução e avaliação das políticas públicas.

2.6 Estrutura sociocultural urbana

A dimensão sociocultural pode ser considerada como um aspecto fundamental para o desenvolvimento das cidades. Além de permitir a interação das comunidades como

4. Para mais detalhes, ver: <https://goo.gl/kkgZYS>.

um eixo de combate aos desafios apresentados por meio de políticas culturais, ela está intimamente ligada à formação da identidade dos indivíduos e comunidades e ao senso de pertencimento das pessoas em relação ao meio em que se vive.

A orientação de uma agenda de desenvolvimento urbano precisa levar em consideração a formação de estruturas socioculturais fundamentadas em dois elementos que se fortalecem mutuamente: a inclusão social e o respeito à diversidade. Com base nessas estruturas, é preciso que haja participação ativa da sociedade civil na definição, no monitoramento e na implementação de políticas públicas, em parceria com as decisões do Estado, de modo a influenciar as transformações do meio em que se vive.

A dimensão cultural permite a humanização das cidades, uma vez que seus diversos movimentos estimulam a união de comunidades diferentes, a criação e preservação do patrimônio urbano material e intangível, o combate aos estigmas que permeiam a exclusão social, o respeito a comunidades tradicionais, o estímulo ao desenvolvimento econômico – seja pelo patrimônio já existente, seja pela cultura criativa –, a queda da violência pelo estímulo ao sentimento de identidade coletiva, a preservação do ambiente por iniciativas da própria comunidade, o fortalecimento dos mecanismos de resistência e pressão política, a promoção da saúde, o desenvolvimento de condições de convivência e mobilidade nas cidades, entre outros.

3 GOVERNANÇA E POLÍTICAS NACIONAIS URBANAS: CAPACIDADE E DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

Prevê-se que, em 2050, o contingente populacional urbano do planeta será maior do que a população mundial atual. Essa perspectiva se impõe como desafio ao planejamento político e institucional voltados aos espaços das cidades. Para isso, é essencial que haja um processo de concertação de interesses e renovação de acordos políticos que abarquem os diferentes níveis de poderes estabelecidos.

Na América Latina, a expectativa é que, em 2020, 90% da população seja urbana. No Brasil, em 2010, a taxa de urbanização já atingiu quase a porcentagem prevista para América Latina em 2020, conforme tabela 1, na qual se destaca o elevado grau de urbanização da região Sudeste, onde estão os principais espaços metropolitanos do país.

TABELA 1
Taxa de urbanização (1991, 2007 e 2010)
(Em %)

Regiões	1991	2007	2010
Brasil	**75,59**	**83,48**	**84,36**
Norte	59,05	76,43	73,53
Nordeste	60,65	71,76	73,13
Sudeste	88,02	92,03	92,92
Sul	74,12	82,9	84,93
Centro-Oeste	81,28	86,81	88,8

Fonte: Disponível em: <http://migre.me/sOtlB>.

As estruturas de participação da sociedade civil – como o ConCidades e as Conferências Nacionais das Cidades – bem como o estabelecimento de instrumentos normativos que priorizam a função social da propriedade e regulamentam a apropriação do espaço urbano estabelecidos com o Estatuto da Cidade, são exemplos de como a legislação urbana no Brasil tem contemplado os aspectos destacados nas discussões internacionais sobre princípio da subsidiariedade, que confere maior autonomia aos atores locais.

3.1 Aprimoramento da legislação urbana

Os acontecimentos políticos do final da década de 1980, no Brasil, representaram um momento de inflexão no que diz respeito à governança e às políticas voltadas para o território urbano nacional. Por um lado, a mudança institucional e normativa trazida com a CF/1988 delineou diretrizes regulatórias que passaram a incluir a participação democrática na definição das políticas públicas no país, e por outro, estabeleceu uma nova repartição de poderes entre os entes federativos – conferindo maior autonomia aos poderes políticos municipais na questão da gestão e governança urbana.

Pouco mais de uma década após o estabelecimento da Carta Magna, a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e a criação do MCidades, em 2003, foram o corolário de toda a movimentação social ocorrida durante a década de 1990. O Estatuto da Cidade consagrou o princípio da função social da propriedade, estabelecendo

instrumentos de política urbana e fortalecendo o plano diretor como formas de atenuar o quadro da desigualdade urbana no Brasil.[5]

A estrutura normativa e institucional de governança e gestão urbana nacional se alterou significativamente após a CF/1988. O estabelecimento do MCidades, mais do que promover a integração da gestão das políticas urbanas, teve intuito de estabelecer uma estrutura institucional capaz de dar vazão à participação social nas discussões sobre os problemas e o enfrentamento das questões urbanas.

O ConCidades é um órgão consultivo e deliberativo que integra a estrutura do MCidades, sendo composto por diversos representantes do poder público e da sociedade civil.[6]

Importantes referências normativas foram aprovadas no âmbito do ConCidades e do ciclo de conferências nacionais, como a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU); a construção do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU); a criação da Política de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos; além da tentativa integrar as políticas de desenvolvimento urbano ao Programa Minha Casa Minha Vida. A despeito dos avanços normativos, há que se registrar, contudo, que essas referências carecem ainda de se efetivar.

Com o estabelecimento do Estatuto da Cidade, o plano diretor ganhou maior centralidade e passou a ser o principal instrumento para ordenação do território das cidades. Ao contrário do aspecto tecnocrático e centralizador que historicamente marcou a elaboração de planos diretores, após o Estatuto da Cidade, o plano diretor passou a contemplar, em sua construção, a participação democrática.

Como mostram os estudos organizados por Santos Junior e Montandon (2011), em 2005 e 2006, por exemplo, o MCidades realizou uma ampla campanha nacional para sensibilização de gestores públicos e da sociedade em geral para a importância da

5. Plano diretor como "instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana" (Brasil, 1988, cap. 2, art. 182).
6. Art. 10 da Medida Provisória nº 2.220/2001 c/c art. 29, inciso III c/c art. 31, inciso X c/c art. 33, inciso VIII, da Lei Federal nº 10.8683/2003 com regulamentação posterior pelo Decreto nº 5.031/2004, posteriormente revogado pelo Decreto nº 5.790/2006.

efetivação dos planos diretores. A campanha teve impacto significativo no aumento do número dos planos diretores no Brasil: no período entre 2005 e 2009, o número de planos diretores, considerando o universo de municípios com mais de 20 mil habitantes – com obrigatoriedade de elaboração do plano diretor, segundo o Estatuto da Cidade – aumentou de 205, em 2005, para 2.318, em 2009. A tabela 2 traz as taxas de ocorrência de planos diretores segundo as macrorregiões do país.[7]

Além da criação do MCidades, o ano de 2003 representou um marco importante para as políticas habitacionais. Cerca de dezessete anos após a extinção do BNH, o governo brasileiro retomou a construção de uma política habitacional com o estabelecimento da Política Nacional de Habitação (PNH). A arquitetura institucional da PNH resultou na criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) que tinha em seu centro o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).

Segundo Bonduki (2009), um dos aspectos centrais do PNH e do SNHIS foi a formulação do Plano Nacional de Habitação (PlanHab). Este plano resultou de um amplo processo participativo composto por diversos segmentos da sociedade. A construção do PlanHab teve como principal objetivo equacionar as necessidades habitacionais do país, por meio do planejamento de ações públicas e privadas numa perspectiva de médio e longo prazo, considerando a diversidade da questão habitacional, as variadas categorias de municípios, as especificidades regionais e os diferentes segmentos sociais.

Apesar disso, a emergência dos investimentos econômicos de caráter anticíclico efetuados pelo governo, como forma de prevenção à crise econômica internacional e os seus efeitos negativos, principalmente o desemprego, entrou em choque com algumas questões cruciais levantadas ao longo do período de dez anos de discussão, desde a formulação do "Projeto Moradia" até à construção do Plano Nacional de Habitação (Bonduki, 2009). O próprio movimento de inclusão do Programa Minha Casa Minha Vida, em sua segunda fase (a partir de 2011), no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), denotou a opção do governo central em utilizar a política de provimento habitacional como uma estratégia de aceleração do crescimento e alavancagem do desenvolvimento econômico do país (Krause, Balbim e Lima Neto, 2013).

7. Há que se registrar, também, as penalidades previstas no Estatuto da Cidade para prefeitos que não cumprissem com a obrigatoriedade de elaboração de seus planos diretores.

Nesse sentido, o PMCMV, apesar de se configurar uma política de investimento voltada para a promoção da habitação para a população de baixa renda, significou um ponto de inflexão dentro da trajetória de discussão sobre a questão urbana e habitacional assumida desde o movimento de retomada das políticas habitacionais a partir de 2003.

3.2 Notas sobre a questão metropolitana

A especificidade do arranjo federativo trazido pela CF/1988 impõe uma ordem de problemas na gestão (inter)urbana. Talvez, pela resistência político-institucional ao modelo de gestão centralizado e tecnocrático do período anterior, as mudanças trazidas pela CF/1988 e a ausência de orientações nacionais para a questão metropolitana acabaram fragilizando, no âmbito das políticas públicas, essa escala geopolítica, em contraposição à valorização da esfera municipal, o que gerou/reforçou conflitos interfederativos e tornou mais difícil a cooperação entre os entes presentes nesses espaços.

O fator metropolitano enquanto processo socioespacial concreto[8] e não meramente institucional contrasta com a possibilidade e autonomia dos estados em definir legalmente as regiões metropolitanas (RMs) como consta no art. 25 da Constituição Federal. A possibilidade de os estados criarem, por meio de leis complementares, as RMs, sem contar, no entanto, com uma definição tipológica ou um critério mais claro para tal, acaba por forjar regiões metropolitanas "fictícias". Em 2014, o país contava com aproximadamente 68 RMs e três regiões integradas de desenvolvimento (Rides), embora, em poucas dessas regiões, possamos identificar dinâmicas socioespaciais de caráter realmente metropolitano.

Pode-se entender essa ordem de conflito a partir da perspectiva colocada por Firkowski (2013), que analisa os problemas da gestão e governança metropolitana associados, por um lado, a uma compreensão da região metropolitana enquanto *processo socioespacial*

8. Segundo Balbim *et al*. (2011, p. 152): "A metropolização consiste em um processo de integração de território a partir de uma cidade-núcleo, configurando um território ampliado, em que se compartilha um conjunto de funções de interesse comum. A metropolização expressa, portanto, a concentração de pessoas, investimentos, atividades e poder em uma cidade – ampliada ou em ampliação – que pode comandar um território maior do que o da cidade-núcleo e desempenhar papéis de comando e de poder importantes no ordenamento regional e no território nacional, constituindo nós de uma rede de cidades que pode, em uma perspectiva ampliada, inserir-se na própria hierarquia da rede mundial de cidades."

– e, nesse sentido, haveria poucas regiões metropolitanas de fato no Brasil –; e por outro, ao tratamento de região enquanto *fenômeno institucional* que não prioriza o processo de metropolização, mas sim a esfera político-institucional e que necessariamente não guarda vinculação com a realidade metropolitana.

O Estatuto da Metrópole, aprovado e sancionado no dia 13 de janeiro de 2015, instituído pela Lei Federal nº 13.089, surgiu como uma tentativa de atenuar os problemas da gestão dos territórios metropolitanos no Brasil.[9] Nesse sentido, notabiliza-se na normativa a prevalência dos interesses metropolitanos sobre o local, orientando a gestão democrática, a governança interfederativa e o estabelecimento da execução compartilhada das funções públicas de interesses comuns (FPICs).

No EM, está prevista uma série de instrumentos para a promoção do desenvolvimento urbano integrado, que devem ser congregados no Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI).[10] A formulação deste plano é obrigatória para as RMs legalmente instituídas e a data limite estipulada para a sua realização é até 13 de janeiro 2018.[11] Os governadores e agentes públicos que não executarem ou se mobilizarem para a realização do PDUI 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 e etc.), garante a chamada gestão plena do território metropolitano e serve como principal prerrogativa para o apoio da União à gestão interfederativa da área metropolitana.

Apesar dos aspectos críticos da nova normativa, é importante que o cenário gerado com a instituição do Estatuto da Metrópole suscite iniciativas que busquem sensibilizar os entes federativos e os diversos atores da sociedade civil organizada para

9. Em seu primeiro artigo "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".
10. Após a definição do PDUI, os municípios integrantes das RMs devem adequar seus planos diretores ao PDUI.
10. Ver art. 21 do parágrafo 3º da Lei Federal nº 13.089, de 13 de janeiro de 2015.

a aplicação correta dos instrumentos e a garantia de instituição dos arranjos metropolitanos previstos na lei.

Tendo isso em vista, nesse contexto, é necessário aprofundar a discussão sobre mecanismos institucionais que permitam a construção de arranjos de governança para as áreas metropolitanas e o estabelecimento das FPICs, bem como a criação de fundos de arrecadação eficientes para promover as políticas urbanas. A necessidade e o prazo de implementação do Estatuto da Metrópole é um importante momento para colocar todos os atores envolvidos na questão à mesa e assim formular políticas condizentes com as diretrizes da Nova Agenda Urbana.

3.3 Descentralização e fortalecimento de autoridades locais e aprimoramento da participação e dos direitos humanos no desenvolvimento urbano

Muitas das recomendações presentes nas *Policy Units* e do direcionamento dado já no Draft Zero da Conferência Habitat III apontavam para a centralidade dos governos e instâncias de governança locais para a efetivação do desenvolvimento urbano, para a importância da gestão democrática das cidades, assim como para a importância de se pensar formas de apropriação do espaço urbano que promovam o desenvolvimento sustentável.

Como visto nos tópicos anteriores, o Brasil apresenta uma estrutura institucional e normativa que contempla alguns desses aspectos como, por exemplo, o protagonismo dos entes locais, em acordo com o princípio da subsidiariedade que consta na Constituição Federal 1988; com as diretrizes e os instrumentos do Estatuto da Cidade, que possibilitam orientar o desenvolvimento mais sustentável e democrático; e com o sistema de conferências nacionais e do ConCidades, que abre espaço para a participação democrática da sociedade. No entanto, a despeito dos avanços ocorridos ao longo dos últimos vinte anos, alguns aspectos do nosso sistema normativo e institucional precisam ser discutidos quando lidam com problemas decorrentes de processos concretos.

Como fora apontado anteriormente, um dos desafios diz respeito ao protagonismo dos entes locais e o dilema trazido pela ideia de subsidiariedade frente à questão metropolitana. 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 e 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 quando marcado pela distribuição desigual dos recursos infraestruturais orientados pelo Estado, especialmente, por meio dos grandes projetos urbanos (GPUs), o que acaba reforçando a centralidade e fluidez[12] de alguns espaços (metropolitanos) em detrimento de uma articulação no âmbito regional.

Os aspectos associados à questão metropolitana expõem as dificuldades da construção de uma política urbana que dialogue com o federalismo brasileiro. O desafio, especialmente no caso da política urbana em suas interfaces com a política regional, é de promover a cooperação interfederativa, estimulando estados e municípios, com o apoio da União, a desenvolverem políticas de desenvolvimento urbano (incluindo as políticas setoriais) que atendam aos interesses locais de forma convergente com as estratégias de promoção do desenvolvimento regional.

Nesse sentido, o fortalecimento institucional dos governos subnacionais, de estados e municípios, torna-se fundamental e estratégico. Fortalecimento institucional implica não apenas na replicação de instrumentos normativos, mas envolve capacitação técnica, transferência de tecnologias de gestão, estruturação de sistemas de informação e o enfrentamento dos desafios associados à disponibilidade de recursos financeiros para lidar, em especial, com as demandas por investimentos em infraestrutura urbana.

A partir do Estatuto da Cidade – que acaba de fazer 15 anos – e da efetivação do plano diretor como o principal instrumento para a promoção do desenvolvimento urbano, o Brasil assistiu a uma rica experimentação de políticas urbanas, sobretudo na esfera local. Trata-se de uma experiência em larga escala, considerando o número de municípios brasileiros que fizeram seus planos diretores, que ocorre num conjunto bastante diverso de realidades locais, seja do ponto de vista político-institucional, regional, socioeconômico, ambiental, cultural etc.

12. Termos no sentido de Santos (1996).

Nesse conjunto amplo e diverso, há casos de municípios que encontram maiores dificuldades, seja na elaboração dos planos, seja na regulamentação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade (e, eventualmente, previstos nos próprios planos diretores).

Estratégias para lidar e superar essas dificuldades devem considerar, em especial, as diferenças existentes no universo de municípios brasileiros, inclusive no que diz respeito à inserção diferenciada desses municípios na rede de cidades do país, e no tocante aos aspectos regionais e geográficos, como é o caso dos municípios amazônicos, inseridos numa realidade geoambiental e regional muito específica, a qual demanda um olhar e estratégias convergentes com as especificidades de seus municípios.

4 ESTRATÉGIAS ESPACIAIS URBANAS: MERCADO DE TERRAS E SEGREGAÇÃO

A análise sobre as atuais transformações espaciais nas cidades brasileiras, quando acompanhadas por estudos de planejamento e ordenamento territorial urbano, demonstra a necessidade que os espaços citadinos têm em estabelecer critérios para o zoneamento dos perímetros urbanos. Costa *et al*. (2010) dizem que a rapidez e a forma complexa das transformações ocorridas nas cidades brasileiras nos últimos anos tornam quaisquer iniciativas de planejamento e de gestão territorial um grande desafio.

O plano diretor, enquanto instrumento básico da política de desenvolvimento do município tem como principal finalidade orientar e fazer convergir a atuação do poder público e da iniciativa privada na construção do desenvolvimento sustentável dos espaços urbanos e rurais, na oferta dos serviços públicos essenciais, visando assegurar melhores condições de vida para a população.

Ao se atuar na melhoria e expansão do acesso às infraestruturas urbanas, como consequência, altera-se o valor atribuído aos espaços urbanos, aumentando ou diminuindo de acordo com as condições ambientais e a paisagem produzida. A realização temporal "ocupação *versus* provisão de infraestrutura" consiste, também, num processo que, em boa parte dos casos, tem se prestado à mera especulação imobiliária, na qual áreas menos providas em infraestrutura e serviços (muitas vezes em áreas classificadas

como rurais em zonas de expansão urbana) são ocupadas de forma a produzir pressões para a expansão dos serviços públicos e posterior incremento no valor dos lotes urbanos.

Evidenciam-se, então, os desafios de pensar as mudanças ocorridas no processo de expansão urbana, entre outras questões, o surgimento de áreas vazias, as áreas com características rurais que com o avanço dos perímetros urbanos são incorporadas a uma nova dinâmica de produção do espaço, bem como a necessidade de estruturar a lógica de uma malha urbana que atenda às questões de planejamento e mobilidade desses espaços de forma eficiente e sustentável, inclusive do ponto de vista fiscal.

4.1 Garantia do planejamento e projeto urbano sustentáveis

Tomado em sua natureza normativa, o planejamento é, antes de mais nada, um processo de construção de um pacto social. À produção de cidades sustentáveis e com qualidade de vida, é de fundamental importância a realização do planejamento urbano e a garantia de seu caráter participativo.

O Estatuto da Cidade trouxe diversos mecanismos para o aprimoramento da gestão, eficiência das decisões de planejamento e a própria implementação de ações. Como já se pôde ver anteriormente, há uma oferta razoável de instrumentos disponíveis, mas cujo uso ainda é limitado.

A aplicação do plano diretor pelos municípios deve seguir as normas do Estatuto da Cidade de forma a combater a especulação imobiliária, garantir a gestão democrática da cidade, implementar o direito às cidades sustentáveis, promover a regularização urbanística e executar a regularização fundiária das áreas urbanas ocupadas pela população de baixa renda.

Parte de um processo de planejamento integrado e sustentável, a gestão é uma atividade fundamental. O efetivo acompanhamento das ações previstas no plano, bem como a fiscalização do uso e da ocupação do solo é fundamental para a realização do pacto social que é materializado no plano diretor. A omissão, do poder público e dos entes privados, é uma atitude danosa, que resulta em fatos urbanos que, depois de um tempo, aumentam o custo de reversão. Exemplos disso são as ocupações informais em

áreas de proteção ambiental (APAs), precárias ou de riscos – encostas, áreas de alagamento, de proteção aos mananciais etc.

No Brasil, de acordo com o Relatório Brasileiro para o Habitat III, em 2013, a quase totalidade dos municípios brasileiros com mais de 500 mil habitantes possuía plano diretor. Entretanto, persiste, ainda, o desafio da produção de projetos urbanos inclusivos e ao mesmo tempo sustentáveis do ponto de vista fiscal/financeiro, garantindo sua manutenção e preservação. A chave é a demonstração de que é viável a compatibilização dos interesses individuais e do financiamento privado na produção de um espaço urbano que efetivamente contribua para a integração social e a qualidade de vida.

Dado o contexto, alguns desafios se colocam diante do avanço do planejamento e de projetos urbanos sustentáveis: a implementação dos planos diretores municipais e instrumentos do Estatuto da Cidade, buscando associar o planejamento à questão fundiária, à valorização do espaço público e à proteção do meio ambiente, observando diferentes escalas de planejamento territorial; fomentar e garantir a utilização efetiva dos instrumentos para o combate à especulação imobiliária, para a ampliação do acesso à terra e para o cumprimento da função social da propriedade; articulado ao desenho e execução das políticas públicas; promover a ampliação da estrutura técnica e institucional para o planejamento e a gestão urbana e territorial nos municípios e estados.

4.2 Aumento da capacidade técnica para planejar e gerenciar as cidades

Após a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, os municípios avançaram na elaboração dos planos diretores como principal instrumento de articulação das políticas setoriais urbanas. Os avanços, acompanhados de numerosos investimentos federais e de programas voltados para políticas de habitação, saneamento básico, regularização fundiária, transporte público e mobilidade urbana que estavam na pauta de estruturação do Ministério das Cidades não ocorreram de maneira satisfatória.

A atuação do Ministério das Cidades, a partir de 2003, no suporte ao planejamento urbano dos municípios buscou estabelecer uma nova cultura de ordenamento das cidades no Brasil, com o fortalecimento e apoio ao trabalho dos gestores municipais (Santos Júnior e Montandon, 2011). Embora a tarefa de gestão territorial das cidades seja atribuição

dos municípios, estes demonstram, em grande parte dos casos, limitações de ordem técnica, financeira e institucional para execução do planejamento do espaço urbano.

Os desafios de construir capacidades municipais para a gestão do território e o acesso à terra urbana estão atrelados à criação de uma agenda permanente de fortalecimento do planejamento urbano no Brasil. Uma iniciativa importante, nesse sentido, foi a Campanha Nacional *Plano diretor participativo: cidade de todos*, engendrada pelo MCidades, juntamente com o Conselho das Cidades, em 2005, que buscou estabelecer uma concepção de planejamento participativo dos planos diretores (rompendo com a ideia de que o plano diretor é um mecanismo de execução meramente técnico), vistos agora como instrumentos que proporcionam uma mudança real do espaço.

Ainda que os investimentos federais assegurados às políticas de desenvolvimento urbano não tenham produzido os efeitos desejados na capacidade técnica municipal de gerenciamento das cidades, há avanços institucionais importantes, como é o caso do crescimento da presença de órgãos municipais com atribuições de desenvolvimento e planejamento urbano e habitacional.

A articulação municipal para as questões habitacionais teve significativos incrementos. A taxa de municípios com órgão na área de habitação, a título de exemplo, alcançou 71,1% das prefeituras do país, em 2011. Isso demonstra que a questão habitacional tem assumido um lugar central em boa parte das políticas para a superação do *deficit* de moradias no país.

Diante dos desafios, no que se refere à capacidade técnica para gerenciar as cidades, é importante: aprofundar a discussão acerca do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, a fim de garantir o equilíbrio das responsabilidades entre os entes federativos no âmbito da política urbana; promover a institucionalização da política de desenvolvimento urbano e de seus instrumentos (planejamento, fiscalização, regulação, controle social e participação), aumentando as capacidades dos governos locais para a promoção do planejamento urbano sustentável; participação social; acesso público à informação; fomentar a formação de consórcios públicos no âmbito do planejamento urbano-metropolitano e da gestão do território entre municípios.

4.3 Avanços e desafios da agenda de regularização fundiária

O direito à cidade consiste num conjunto articulado de direitos de naturezas distintas. Entre esses, destaca-se o direito à habitação, um dos pilares da efetivação do direito à cidade. O direito à habitação se traduz, nas políticas públicas, em diferentes estratégias para lidar com o *deficit* ou com a inadequação habitacional: a produção e a entrega de habitação e a regularização fundiária de assentamentos urbanos, que se ancora num importante repertório de instrumentos voltadas para favorecer a atuação dos operadores locais.

Nesse sentido, como parte das estratégias associadas a garantir o direito à habitação, cabe refletir, aqui, sobre os avanços e desafios da agenda de regularização fundiária. Vale, inicialmente, qualificar a situação da irregularidade fundiária urbana – que possui diversos níveis e facetas – como expressão de um problema estrutural associado ao acesso à terra urbanizada, um problema social que afeta, em especial, as famílias de maior vulnerabilidade socioeconômica.

Enquanto problema estrutural, as situações de irregularidade refletem o processo de ocupação do solo urbano, marcadas, em muitos lugares, pela ação de grileiros, pela ocupação de terras públicas (áreas que foram sendo ocupadas de forma espontânea ou pela mão de agentes que promoviam parcelamentos irregulares do solo), por irregularidades em registro e pelo uso não conforme do solo urbano.

A questão reveste-se, também, de um caráter estrutural que se revela sob a forma de conflitos na ocupação do solo associados à questão ambiental, produzindo uma oposição ente o "ambiental" e o "social" que encobre, na verdade, a verdadeira natureza de processos de ocupação do solo que levam as populações mais vulneráveis e sem-teto a ocuparem as áreas de preservação permanentes (APPs) localizadas nas áreas urbanas.

Finalmente, a expressão mais cruel da situação de irregularidade fundiária tem a ver com o fato de que a privação de uma habitação adequada traz, na maioria dos casos, a restrição de acesso à infraestrutura social e urbana e, em casos limite, restringe também direitos de cidadania associados à existência de endereço formal, socialmente reconhecido, sem o qual não se consegue abrir contas em estabelecimentos bancários e comerciais, não se consegue emprego, não se recebe uma simples correspondência.

De acordo com os dados do Censo Demográfico 2010, do IBGE, 3,2 milhões de pessoas moram de forma irregular em assentamentos informais nas cidades brasileiras, números que refletem apenas parte do problema da irregularidade fundiária urbana. Especialistas dão conta da existência de até 12 milhões de domicílios irregulares urbanos no país. Seja qual for a abordagem utilizada para se ter uma métrica da irregularidade fundiária no Brasil, é inegável a centralidade dessa agenda para se construir cidades inclusivas, para se promover a inclusão econômico-produtiva das famílias, para superar conflitos socioambientais e para se efetivar o direito à cidade.

Se o balanço do problema histórico e estrutural da irregularidade fundiária aponta para a importância dessa agenda em suas interfaces com o direito à cidade, faz-se necessário reconhecer os avanços político-institucionais experimentados, no Brasil, desde a criação do Ministério das Cidades, em 2003, notadamente por meio da Política Nacional de Regularização Fundiária Urbana (PNRFU), estruturada em seus quatro eixos básicos de atuação.

O primeiro eixo da PNRFU tem a ver com a remoção de obstáculos legais, à medida que a legislação federal não somente não enfrentava o problema da irregularidade fundiária urbana, mas também impunha obstáculos àqueles que buscavam implementar ações de regularização fundiária no nível local.

O segundo eixo da PNRFU refere-se ao apoio financeiro, ou seja, a construção de um programa federal com recursos para implementação da regularização fundiária de assentamentos urbanos por entes públicos e entidades civis organizadas (o Programa Papel Passado), combinado ao apoio técnico, para superar o gargalo da baixa capacidade técnica dos operadores locais da regularização fundiária.

O terceiro eixo, por seu turno, remete à ação de articulação político-institucional, com base na construção e consolidação de parcerias e arranjos de cooperação interinstitucional, dada a pluralidade das instituições e atores envolvidos nessa agenda.

E, por fim, o quarto eixo tem a ver com o monitoramento das ações, o que é fundamental para um país extenso e diverso como o Brasil, no qual a política local é operada por um conjunto heterogêneo e assimétrico de operadores locais.

Segundo balanços feitos pelo MCidades, do montante estimado, em 2003, de cerca de 12 milhões de domicílios em situação de irregularidade fundiária urbana, ao menos 4,3 milhões de domicílios apresentavam, em 2012, processos de regularização iniciados, o que equivale a pouco mais de um terço do universo de domicílios urbanos irregulares.

Há que se registrar que além das ações levadas a cabo pelo governo central, um importante papel também é desempenhado por estados e municípios, alavancando suas ações e levando adiante processos de regularização fundiária de forma autônoma, para o que muito contribuíram o próprio Estatuto da Cidade, os planos diretores participativos elaborados na última década e as iniciativas associadas aos planos locais de habitação de interesse social (PLHIS).

Ademais, dada a importância das iniciativas locais num país extenso e diverso como o Brasil, e a complexidade dos processos de regularização, é fundamental que se avance o processo de adequação de normas estaduais e municipais associadas a essa agenda, sobretudo para lidar com algumas situações específicas, como as interfaces entre a regularização fundiária de interesse social com o licenciamento ambiental e com o próprio licenciamento urbanístico.

4.4 Melhoria da gestão da terra, incluindo o tratamento do espraiamento urbano (*urban sprawl*)

Na raiz da discussão da questão do espraiamento urbano, no Brasil, encontra-se o fenômeno do crescimento urbano, no âmbito das suas relações com as concepções analíticas e normativas. A questão tem sua origem no Decreto Lei nº 311, de 1938, elaborado no governo de Getúlio Vargas, que estabelece o conceito normativo do que é o espaço urbano (e do que são, legalmente, cidades) no Brasil. Assim, a delimitação do perímetro urbano passa a ser definida pelas Câmaras Municipais, e, por meio do plano diretor, as prefeituras atuam no processo de ordenamento territorial da cidade.

Com a alteração no Estatuto da Cidade, em 2012, a incorporação de instrumentos que tratam da questão da expansão urbana, quando acompanhados de estudos que alinham o comportamento do crescimento físico da cidade com o planejamento estrutural da malha urbana, busca controlar o espraiamento por intermédio da análise de adequação do território às efetivas problemáticas e orientações reais de ocupação do

solo, como a viabilização da tentativa de evitar os vazios urbanos, além de tratar das questões de *deficit* de moradia.

É inevitável não levar em consideração os conflitos fundiários urbanos consequentes de situações de falta de moradia adequada e crescimento urbano sem planejamento. Estima-se que o número de imóveis vagos e desocupados no Brasil sobre o total de domicílios particulares permanentes em áreas urbanas sofreu um incremento total de 1,7 milhão, entre 1991 e 2010.

Em vistas das assertivas apontadas aqui, consideram-se estratégias para a solução dos problemas urbanos no Brasil, os seguintes enfrentamentos: respeitar mecanismos que controlem o espraiamento das cidades (*sprawl* urbano) com vistas ao planejamento e ocupação de áreas vazias no interior dos perímetros urbanos; monitorar conflitos fundiários, buscando maximizar resultados em termos de prevenção de conflitos e violência, por meio de mediação e negociações; instituir a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, elaborada de maneira ampla e participativa pelo Conselho das Cidades; desenvolver e monitorar projetos específicos de expansão urbana de maneira participativa; construir políticas específicas de reabilitação de imóveis associadas às políticas habitacionais, de mobilidade e de geração de emprego e renda em áreas com infraestrutura e serviços; e desenvolver estratégias e instrumentos de ampla participação na concepção e gestão de projetos urbanos, garantindo transparência das ações, construindo identidades e difundindo seus potenciais benefícios para distintos territórios das cidades.

4.5 Aumento da produção urbana e periurbana de alimentos

A agricultura urbana/periurbana é definida pelo espaço que ocupa, podendo ser composta por diferentes modalidades de produção, como a agricultura familiar ou patronal, conforme a definição do relatório da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra),[13] bem como pode ser uma atividade associada a hortas comunitárias ou atividades realizadas por escolas e associações comunitárias no intuito de promover a educação ambiental.

13. Relatório Panorama da Agricultura Urbana e Periurbana no Brasil e Diretrizes Políticas para sua Promoção.

No Brasil, a agricultura familiar foi definida na Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, como aquela praticada em estabelecimento dirigido pela família, que tenha renda predominantemente oriunda deste, cuja área não exceda quatro módulos fiscais (assim definidos pelo Incra), e que utilizem mão de obra predominantemente familiar.

A normatização adotada pelo Brasil impede que o agricultor familiar urbano tenha acesso a políticas públicas destinadas a essa categoria, que por intermédio da expansão urbana, torna-se um cidadão urbano e automaticamente perde o *status* de agricultor familiar pelo caráter normativo, gerando uma lacuna que impede a valorização desta categoria analítica que sofreu com o processo crescimento dos limites da cidade sobre o espaço rural.

A existência de lotes produtores de alimentos no espaço urbano é consequência da expansão do perímetro urbano da cidade sobre áreas rurais abarcando uma população com características ligadas à ruralidade. Assim, caso a lei tenha sua aprovação efetivada, as relações cada vez mais estreitas entre o campo e a cidade e o rural e o urbano passam a ter um novo ator evidente, o agricultor familiar urbano.

Por fim, diferentemente da compreensão a respeito da agricultura urbana, entende-se como agricultura familiar urbana a produção agrícola que passou pela transformação da terra rural em terra urbana por meio do avanço dos perímetros urbanos, não perdendo, contudo, as características do modo de produção, tal como seus elementos ligados à ruralidade.

Com esse entendimento, faz-se necessário avançar nos seguintes pontos: incentivar a produção de alimentos por intermédio de atitudes que promovam atividades de produção de hortas comunitárias, em projetos sociais e atividades de educação ambiental na conscientização da importância da agricultura urbana para o abastecimento de alimentos das cidades brasileiras; aprovar o projeto de lei que garante o acesso ao agricultor familiar urbano a políticas públicas; incentivar a produção de alimentos pela agricultura familiar urbana, reforçando a importância deste seguimento social na questão do abastecimento de alimentos aos centros urbanos; e, repensar os planos diretores sobre a questão do avanço dos espaços urbanos sobre áreas rurais sem estudar

previamente o impacto que gera às famílias que possuem na produção agrícola sua principal fonte de renda.

4.6 Conexões urbano-rural

Constantemente deduz-se pensar o campo, em sua totalidade, apenas como sinônimo de rural e a cidade estritamente como materialidade do urbano, restringindo ambos os espaços à lógica dicotômica sobre os processos de constituição desses fenômenos.

A dificuldade em conceituar o rural e o urbano de maneira clara acontece pela forma como o campo e a cidade, no caso do Brasil, se constituem. Tanto campo e cidade, em suas formas materiais de representação, se configuram por interpretações diversas. Cada país designa, por intermédio de critérios pré-definidos, a maneira como estabelece o entendimento, sobre, por exemplo, a população urbana ou rural.

Não existe no Brasil nenhuma sede de município, independentemente do seu tamanho populacional, segundo definições do IBGE, classificada como rural. É evidente que a população urbana é crescente nas últimas décadas e esse fato está ligado a uma indiscutível tendência mundial, no entanto, observa-se a existência, no caso do Brasil, de algumas situações curiosas. "O caso extremo está no Rio Grande do Sul, onde a sede do município de União da Serra é uma "cidade" na qual o Censo Demográfico de 2000 só encontrou 18 habitantes" (Veiga, 2003, p. 32).

Abramovay (2002) salienta que o critério populacional, destacando o caso de alguns países como a França, Argentina e México, é usado para definir a população rural e o número utilizado para tal definição é inferior a 2,5 mil habitantes. O mesmo autor também ressalta que esse critério é o menos inadequado para evitar assimilar como urbana uma determinada população rural. Assim, caso fosse adotado no Brasil, evitaria reconhecer determinados municípios com características urbanas, particularmente, na contagem dos seus habitantes, os quais não possuem identificação com o fenômeno da urbanização *stricto senso*. Ou seja, em 2000 "a adoção do limite de 20 mil habitantes – parâmetro frequente em organizações internacionais e proposta pelo sociólogo Henri Mendras (1995) – ampliaria de 22% para 33% a população rural brasileira" (Abramovay, 2002, p. 23).

Um fator importante a ser observado, em especial no caso do Brasil, é que o avanço dos perímetros urbanos possibilita a constituição de uma área com características e funções relacionadas ao modo de vida rural em meio à definição de um espaço urbano. Os limites entre o campo e a cidade muitas vezes se confundem, a cidade, em seu processo de expansão, adentra o que antes se entendia por campo, dedicado a atividades prioritariamente de caráter agrícola.

Além de não existir um consenso entre os estudiosos a respeito do que é ou pode ser considerado um espaço urbano ou rural, o fato é que cada vez mais acontece uma proximidade entre as duas categorias de análise. Assim, esse espaço se constitui pela presença de elementos ligados à ruralidade e por características urbanas que assume após o avanço do perímetro urbano – a função híbrida que engloba aspectos múltiplos na configuração da sua espacialidade. Aspectos de ordem econômica, social, cultural, entre outros.

Portanto, os seguintes aspectos devem ser levados em consideração na reflexão sobre a Nova Agenda Urbana e seus desafios: promover debates mais aprofundados sobre a discussão da superação da dicotomia rural/urbana adotada pelo Estado brasileiro; repensar uma definição sobre os espaços rural e urbano em adequação à realidade geográfica e territorial do país; e, entender a superação das atuais definições sobre o tratamento dos espaços urbanos e rurais e dialogar com a definição de espaços híbridos quando compostos por elementos com características rurais e urbanas.

5 FINANÇAS MUNICIPAIS, SISTEMA FISCAL LOCAL E ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO URBANO

O processo de desenvolvimento econômico urbano brasileiro, quando analisado a partir do salto de modernização econômica do país em 1950, se traduziu por uma acelerada urbanização, por uma variação na estrutura produtiva e por desigualdades sociais ligadas ao meio de vida nas cidades.

O desenvolvimento econômico não se limita exclusivamente ao crescimento econômico. O crescimento do produto interno bruto (PIB) é uma condição

fundamental para que se coloquem em prática políticas de desenvolvimento. No entanto, não é suficiente para que a renda seja alocada de forma a gerar um melhor padrão de vida para toda a população de uma região. Sendo assim, a discussão entre os países e o debate entre os diversos grupos que compõem a sociedade brasileira sobre como encaminhar políticas voltadas ao desenvolvimento é fundamental para sua efetividade, a partir da ideia de que o desenvolvimento verdadeiro só existe quando a população em seu conjunto é beneficiada (Furtado, 2002).

Ao refletir sobre o tema do desenvolvimento econômico urbano é necessário ter em conta a dificuldade de financiamento dos municípios, a estrutura tributária brasileira e a vulnerabilidade da arrecadação e repartição dos recursos destinados aos municípios. Além disso, entende-se que o desenvolvimento econômico nacional parte de um projeto de nação que envolve o conjunto da população, em seus diversos setores. A economia urbana é parte desse projeto e, para maior efetividade das estratégias de desenvolvimento urbano, é preciso que estas se alinhem com o planejamento e com as políticas de desenvolvimento em nível nacional, de modo a minimizar contradições e conflitos e alavancar a trajetória rumo aos objetivos de desenvolvimento brasileiro. A contextualização das estratégias de desenvolvimento urbano com as políticas nacionais de desenvolvimento representa então uma questão fundamental para o futuro das cidades.

Nesse contexto, o desenvolvimento econômico local (DEL) é uma estratégia em que os diversos setores de um determinado território se unem por intermédio de parcerias e acordos, de modo a aproveitar os recursos e as vantagens desse território para a promoção de melhor qualidade de vida da população que nele habita. No âmbito dessa estratégia, está a integração do DEL com o desenvolvimento urbano nacional e deste com a política nacional de desenvolvimento.

Toda a reflexão sobre o tema aponta para propostas de criação de empregos e meio de vida adequados no meio urbano, enfatizando-se o setor informal da economia, que abarca em sua maioria uma população de maior vulnerabilidade social.

5.1 Melhoria do financiamento local municipal

A Constituição Federal estabelece como uma das competências dos municípios a promoção do adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Cabe a este ente também a organização e prestação, direta ou indireta, dos serviços públicos de interesse local.

Para que se realize essas funções, em prol do desenvolvimento econômico, é necessário possuir recursos fiscais suficientes.

Sobre a disponibilidade de recursos, observa-se que a carga tributária no Brasil – fonte de boa parte da receita pública – é relativamente alta (33% do PIB), possuindo uma estrutura regressiva que pesa mais sobre a população de menor renda por meio de sua concentração sobre os bens e serviços na forma de tributos diretos sobre eles ou de forma indireta sobre as empresas, ampliando o custo destas, que são repassados aos preços dos bens e serviços ofertados.

Pode-se considerar que, além da regressividade para as famílias, a estrutura tributária do país em alguns aspectos funciona também de forma regressiva para os municípios mais vulneráveis. Critérios de repartição populacional, como apontado por Orair (2016), ou produtivos, por exemplo, reforçam a transferência para os maiores e mais ricos municípios. Os menores e mais frágeis municípios também são prejudicados por não ter em geral capacidade arrecadatória própria, seja pela insuficiência de pessoal e infraestrutura, seja pela inexistência de economia de escala que viabilizaria essa cobrança, seja pela impopularidade dessas medidas.

Aliada à regressividade, observa-se uma preocupante vulnerabilidade das fontes de receitas dos municípios. Em muitos municípios do Brasil há uma grande dependência de tributos de um único produto (soja, minério de ferro, petróleo), constantemente sob riscos de quedas dos preços internacionais. Os ciclos econômicos também afetam as receitas de forma geral dos municípios, já que são altamente dependentes de transferências principalmente da União, cujas fontes são afetadas pelo contexto econômico, agravado pela estratégia de geração de receita desvinculada da necessidade de repasses, como o caso de algumas contribuições federais.

Se há problemas com as fontes de receita, a destinação destes recursos para o desenvolvimento urbano também apresenta problemas de participação e volatilidade. Mendes (2016), amparado nas análises de Bremaeker (2015) a partir de dados do IBGE/MPOG e da STN/MF, constata que em todas as faixas populacionais a participação das despesas de urbanismo nos municípios entre 1972 e 2012 caiu, em alguns casos, a menos de um terço (como no caso das faixas intermediárias de 100 mil a 200 mil, 200 mil a 500 mil e 500 mil a 1 milhão de habitantes).

Mendes (2016) aponta ainda outro agravante. Mais uma vez amparado em Bremaeker (2015), ele observa que parte das despesas municipais estão sendo gastas com serviços de responsabilidade da União. Chegam a cerca de 3%, nas cidades acima de 1 milhão de habitantes; e até 12%, nas cidades de até 2 mil habitantes. Deste modo, os menores e mais frágeis municípios, além de todos os problemas apontados na receita, também se prejudicam na sua vulnerável capacidade de despesa.

Essas constatações gerais sobre a fragilidade das pequenas cidades e o potencial das médias, sugere um olhar cuidadoso sobre a questão urbana no Brasil, para além da predominância metropolitana assumida no relatório oficial do Habitat III do Brasil como Estado-membro da ONU.

Todos esses desafios levam Orair (2016) a sugerir que se aposte no imposto sobre propriedade, por ser o menos regressivo e mais justo, deixando claro, entretanto, as dificuldades em efetivar esse caminho, constatadas pelo quadro atual. Por sua vez, também considera a necessidade de institucionalizar um mecanismo contracíclico de transferências intergovernamentais, operacionalizado, por exemplo, por um fundo com parcela das transferências nas fases de aceleração econômica que seriam retiradas nas conjunturas de desaceleração.

5.2 Desenvolvimento econômico local

O processo de urbanização de um país, em termos sociais e econômicos, promove diversas possibilidades de redução da pobreza e da desigualdade e de melhor qualidade de vida de toda a população. No entanto, essas oportunidades dependem de um papel ativo do planejamento público e do desenvolvimento de instituições que possam guiar a urbanização para um projeto de desenvolvimento nacional.

Um exemplo negativo desse fato está no processo de urbanização brasileiro ocorrido entre as décadas de 1950 e 1980. Em meio a altos níveis de urbanização, com mais de 35 milhões de brasileiros migrando do meio rural para o urbano (Oliveira, 1988), não houve planejamento para aproveitar as oportunidades e esse processo foi, então, acompanhado de aumento das desigualdades sociais[14] marcadamente nos espaços

14. Por exemplo, o índice de Gini passou de 0,535 em 1960 para 0,589 em 1979 (Ipea, 2012).

urbanos. Assim, o dinamismo econômico sem a coordenação pública não se traduziu necessariamente em desenvolvimento econômico.

Um ponto estratégico no planejamento urbano está no aproveitamento das oportunidades e dos recursos de determinado local para a promoção do bem-estar de seus habitantes. O desenvolvimento econômico local representa uma estratégia de instrumentos adaptados para as necessidades e oportunidades locais, em que há uma transferência de competências das políticas nacionais para as autoridades locais (ONU, 2015a).

5.3 Emprego e meios de vida decentes

O emprego pode ser considerado o alicerce da inserção social dos indivíduos na sociedade brasileira e uma das bases da desigualdade social no país (Quadros *et al.*, 2013). A progressiva trajetória para a universalidade do emprego de qualidade no país é um ponto central para uma estratégia de desenvolvimento urbano, dado que a taxa de PIB urbano está acima de 70% em todas as macrorregiões brasileiras e a grande maioria da População Economicamente Ativa (PEA) nacional se encontra nas cidades.[15]

Um conceito que pode servir de referência para orientação das políticas públicas é o *trabalho decente* que, segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT), é definido como o trabalho produtivo e de qualidade, que respeita os direitos do trabalhador, fortalece a abolição efetiva do trabalho infantil, permite a liberdade sindical e o direito de negociação coletiva, elimina qualquer tipo de discriminação, fortalece a extensão da proteção social e promove o diálogo social.[16]

Para a criação de empregos decentes no meio urbano, é preciso considerar as características particulares de cada território no plano nacional de desenvolvimento – fato que se relaciona com o desenvolvimento econômico local. Isso para evitar que se criem bolsões de geração de empregos de maior qualidade, ligados geralmente a

15. Em 2011, a PEA urbana era de 53,51% da população, enquanto a rural era de 9,53% (Ipea, 2016c, tabela A.2). Para a taxa de PIB urbano, ver indicador 90.

16. Para mais informações, ver: <https://goo.gl/xy4Z6z>. No que tange ao marco institucional da promoção do trabalho decente no Brasil, destaca-se a criação, em 2006, da Agenda Nacional de Trabalho Decente, que resultou no Plano Nacional de Emprego e Trabalho Decente, em 2010, na realização da I Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente, em 2012, e no lançamento do Sistema de Indicadores Municipais de Trabalho Decente, em 2014 (Ipea, 2016).

grandes regiões industriais, enquanto outros territórios possuem uma estrutura ocupacional precária.

Nesse sentido, as estratégias para geração de trabalho decente estão intimamente ligadas ao papel do Estado, não somente no sentido de regulação do mercado de trabalho, mas também no investimento público. A maior disponibilidade de infraestrutura urbana permite, além da geração de empregos (inclusive no próprio desenvolvimento em infraestrutura),[17] maior qualidade de vida para a população, em geral, e para os trabalhadores, ao diminuir, por exemplo, o tempo da trajetória da casa ao trabalho.

Uma das discussões centradas na ideia de um Estado ativo na regulação em busca de maior qualidade do emprego está no aumento da formalização do mercado de trabalho. A formalização do emprego tem aumentado progressivamente no Brasil, principalmente entre 2004 e 2013, momento de maior crescimento econômico e de melhorias no quadro de emprego e renda do país. Entre 1996 e 2013, a taxa de pessoas no mercado formal aumentou de 55% para 69%, o que representa um maior número de empregados com acesso à proteção social do Estado, além de beneficiar as finanças governamentais e consequentemente um maior gasto público em serviços (Ipea, 2016, tabela A.52).

O planejamento para melhoria dos meios de vida e de emprego deve prestar atenção especial aos jovens e às mulheres, grupos de maior vulnerabilidade social e com maiores possibilidades de entrarem no desemprego e na informalidade. Em 2013, 16,2% dos jovens entre 15 e 18 anos e 18% dos entre 19 e 29 anos se encontravam no emprego informal. Uma situação mais alarmante se encontra na taxa de jovens sem estudo ou ocupação que, em 2013, representava 11% dos jovens entre 15 e 18 anos e 17% dos entre 19 e 29 anos (Ipea, 2016, tabelas A.9 e A.10).

Ainda se observam situações de fragilidade das mulheres no mercado de trabalho. Em 2013, aproximadamente 43% das mulheres acima de 10 anos trabalhavam no mercado informal.[18] Em termos de desigualdade de rendimentos, em 2013, o rendimento

17. Em 2010, 7,4% de todos os ocupados estavam na construção civil, setor em que o Estado possui frequentemente papel relevante no planejamento e nos investimentos.
18. De acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2013, do IBGE.

médio do homem no mercado formal de trabalho era 23% maior que o da mulher e no mercado informal essa diferença passa para 37%. Na definição de trabalho decente, está o combate ao trabalho infantil e a qualquer tipo de discriminação, fato que reforça a necessidade de uma atenção das políticas públicas para os jovens e as mulheres de modo a diminuir as desigualdades sociais presentes no país, o que ganha importância com o avanço do desemprego a partir de 2016, o qual tende fazer aumentar a informalidade.

5.4 O setor informal

Esse setor, segundo relatório das Nações Unidas, é aquele constituído por unidades de produção informais ou empresas do setor informal. As empresas informais são aquelas sem personalidade jurídica, que não estão registradas sobre as formas específicas da legislação nacional. Os trabalhadores informais, por sua vez, são aqueles que não estão registrados legalmente em seu posto de atividade, e não possuem acesso à proteção social e aos benefícios do emprego. As unidades produtivas e os trabalhadores informais, bem como as atividades que exercem compõem a economia informal, que presta papel relevante na economia como um todo[19] (ONU, 2015c).

O nível de informalidade médio da população ocupada no Brasil, em 2015, foi de aproximadamente 44%, taxa que, desde 2013, aumenta progressivamente (Ipea, 2016b). No geral, esse grupo populacional se encontra no setor informal devido às dificuldades de entrada no mercado de trabalho formal e às condições precárias de urbanização, tendo essa como única opção para um meio de subsistência pessoal e familiar.

Além disso, as condições de atividade no setor informal são caracterizadas como precárias e inseguras. São longas horas de trabalho, alta rotatividade e despejos frequentes. Os trabalhadores não possuem proteção social e a informalidade dificulta o acesso aos direitos fundamentais, ficando mais suscetíveis à ocorrência do trabalho forçado e da discriminação.

A posição das Nações Unidas para a Conferência Habitat III no que tange ao setor informal está centrada na necessidade de criar melhores condições e relações de

19. Na América Latina, entre 16% e 34% do valor adicionado bruto (VAB) total da economia corresponde ao setor informal (ONU, 2015c).

trabalho aos que se encontram nesse setor, ao mesmo tempo em que visa promover uma ponte para a formalidade.

Dentre as recomendações para atingir esse objetivo indica-se: coleta e análise de dados sobre as particularidades da informalidade em cada setor; desenvolvimento de instrumentos diversificados coordenados entre si e adaptados para características específicas dos diferentes grupos sociais que compõem o setor; desburocratização e simplificação de determinações legais e procedimentais a fim de incentivar e apoiar a abertura dos pequenos empreendimentos; estímulo aos trabalhadores informais de exercerem o seu direito de aderirem a organizações; busca de soluções por meio de parcerias entre o governo local, os trabalhadores informais e as empresas privadas de modo a promover a melhor qualidade de vida para essa população, respeitando as características culturais e produtivas de cada território (ONU, 2015c).

6 RESILIÊNCIA E ECOLOGIA URBANA

O *Policy Paper* sobre resiliência e ecologia urbana, bem como o material preparatório que o antecedeu, reforçou os principais temas da agenda urbano-ambiental. O texto final do *Policy Paper 8* apresentou a vinculação da Nova Agenda Urbana com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODSs), demonstrando que sete objetivos ou vinte metas, mais especificamente, se relacionam com ela. Evidentemente, o ODS 11 – tornar as cidades inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis – é o que traduz melhor essa integração.

No documento *Comentários da República Federativa do Brasil sobre os Policy Papers do Habitat III*, ao tratar do *Policy Paper* relacionado ao tema ambiental, o Brasil, enquanto Estado-membro da ONU, reforçou a temática ao indicar que deveriam receber mais atenção temas como remanescentes de florestas, arborização, áreas urbanas verdes e corredores ecológicos. O documento também destacou a omissão nos *Policy Papers* do conceito de segurança hídrica, que apenas foi citado em um curto trecho.

Pensando a questão hídrica sob o aspecto do recurso, o estudo de McDonald (2014) indica que, apesar das áreas urbanas ocuparem menos de 2% da superfície terrestre, a área a montante de suas fontes de água ocupam 41% dessa superfície.

Em um cenário de forte crise hídrica pela qual passa o país, esse tema torna-se cada vez mais relevante ao ultrapassar apenas a histórica questão da seca no semiárido brasileiro.

6.1 Resiliência urbana

O Relatório do Encontro *Rumo à Conferência Habitat III* promovido pelo Ministério das Cidades, em março de 2016, em São Paulo, alerta para o risco de "resiliência" ser a nova "sustentabilidade", necessitando, portanto, de definição e delimitação conceitual clara para possibilitar efetividade de ação.

No documento *Comentários da República Federativa do Brasil sobre os Policy Papers do Habitat III*, o Brasil reforçou a necessidade de um conceito coeso e comum de resiliência. O documento reforçou que os *Policy Papers* deveriam ter tratado do investimento na resiliência econômica, social, de saúde, cultural e educacional das pessoas, comunidades, países e meio ambiente, inclusive por meio de tecnologias e pesquisas.

Os 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.

Como previsto na Nova Agenda Urbana, a construção de cidades resilientes e com menor grau de vulnerabilidade passa pela construção de cidades socialmente inclusivas. Quanto maior o número de assentamentos precários, em especial, em áreas de risco, maior a vulnerabilidade da cidade.

6.2 Mudanças climáticas

Até meados da década de 2000, a participação das emissões de gases de efeito estufa (GEEs) do setor de transportes do Brasil destoava fortemente do quadro geral observado no mundo. No Brasil, a maior fonte de emissão de GEE estava ligada à mudança do uso da terra e das florestas, com destaque para o desmatamento. Com a vertiginosa redução de emissões dessa origem, principalmente depois de 2004, e o aumento das emissões de origem energética – destaque para a queima de combustíveis (incluído o transporte) – a situação se alterou. Como resultado, há uma "transferência" de parte

da responsabilidade do meio rural para o meio urbano. As cidades passam a ter papel estratégico na redução de emissões e na adaptação às mudanças climáticas.

A novidade da Nova Agenda Urbana é o diálogo entre essa agenda e as orientações do IPCC já nos princípios definidos para as cidades nos próximos vinte anos: compacidade, conectividade, inclusão e integração. Para os autores, é o planejamento e a boa gestão das cidades que permitirão uma menor emissão de gases de efeito estufa.

6.3 Redução de riscos de desastres

Mudança climática refere-se tecnicamente à análise de alterações nas médias de clima, observando especialmente dados de temperatura e precipitação. A gestão de risco de desastre busca identificar os riscos associados à ocorrência de fenômenos extremos com o objetivo de reduzi-los.

A preocupação com as questões socioeconômicas da resiliência é fundamental, pois só há risco de desastre natural se houver vidas humanas envolvidas. Cidades mal planejadas, com população morando nas encostas de morros ou nas áreas de várzeas de rios ou de proteção permanente estarão vulneráveis quando da ocorrência de eventos extremos. Do ponto de vista ambiental, muitas cidades brasileiras não têm segurança hídrica, ficando vários dias sem abastecimento de água potável. As cidades necessitam, portanto, se preparar e adaptar às mudanças do clima. No caso do Brasil, dentre os cinco grupos da categoria de processos causadores de riscos naturais da Classificação e Codificação Brasileira de Desastres (Cobrade) – geológico, hidrológico, meteorológico, climatológico e biológico – pode-se destacar a preocupação com movimento de massa e erosão (dentre os geológicos), inundações, enxurradas e alagamentos (os três subgrupos do hidrológico), tempestades (meteorológico), seca (climatológico) e epidemias (biológico).

O gerenciamento do risco de desastres nas cidades combinado com adaptação às mudanças climáticas podem ser enfrentados por meio dos cinco fatores-chave indicados no *Issue Paper* 17: *i)* desenho e planejamento urbano; *ii)* governança, *iii)* economia urbana, *iv)* participação e inclusão; e *v)* tecnologia da informação e comunicação (TIC).

7 SERVIÇOS URBANOS E TECNOLOGIA

As cidades são os locais de convergência, nos quais os serviços e as infraestruturas tornam-se mais acessíveis ao maior número de pessoas. Partes do elemento de sustentação da sociedade, as infraestruturas são essenciais para a sobrevivência e o desenvolvimento das pessoas, devendo, portanto, ser tratadas como direitos humanos fundamentais.

Nesse sentido, o *Policy Paper* 9 entendeu que para se ter cidades e assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis, faz-se necessária a provisão de amplo acesso a serviços e infraestruturas básicos, contemplando: acesso a todos, uso eficiente, envolvimento de lideranças locais e políticas e financiamento nacionais.

O ConCidades e o Ipea publicaram o Relatório Brasileiro para a Habitat III, que faz um panorama nacional sobre os aspectos considerados mais relevantes, do ponto de vista da sociedade brasileira, para a construção da Nova Agenda Urbana. Desde então, alguns outros documentos foram produzidos trazendo novos olhares e contribuições para a discussão da questão das cidades, este é um deles, visando uma análise exploratória das infraestruturas e dos serviços urbanos.

7.1 Garantia de acesso sustentável à água potável, ao esgotamento sanitário e à drenagem

Os temas água e saneamento são matérias tratadas, fundamentalmente, na CF/1988, especialmente, em seus arts. 21 e 22. Adicionalmente, versam sobre a matéria a Lei nº 11.445/2007 e o Decreto nº 7.217/2010, que estabelecem a Política Federal de Saneamento Básico, e o Decreto nº 8.141/2013 e a Portaria Interministerial nº 571/2013, que dispõem sobre o Plano Nacional de Saneamento Básico (PNSB).

A CF/1988 estabelece como competência exclusiva da União legislar sobre a água e como competência comum aos entes federados (União, estados, Distrito Federal e municípios) a promoção de programas para a melhoria do saneamento básico.

A Lei nº 11.445/2007, por seu turno, faz a previsão legal de que os serviços de saneamento básico (incluindo abastecimento de água) podem ter sua organização, regulação, fiscalização e prestação delegados. No caso de existência de diversos entes com

atividades interdependentes, a lei exige a constituição de uma entidade com atribuição de fiscalizar e regular esses serviços.

Segundo dados do Atlas Brasil de Abastecimento Urbano de Água, da Agência Nacional de Águas (ANA), no que tange ao abastecimento, 66% dos mananciais e sistemas são geridos por companhias estaduais, 3% por empresas privadas e 31% por serviços municipais. Respectivamente, são responsáveis por 80%, 5% e 15% da demanda (dados de 2015).

Segundo o Relatório Brasileiro para a Habitat III, os órgãos da administração federal que estão envolvidos na questão do abastecimento e saneamento, além da ANA, são o Ministério das Cidades (por intermédio da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – SNSA), o Ministério da Saúde, o Ministério da Integração Nacional (por meio da Secretaria de Nacional de Defesa Civil – SEDEC), os conselhos nacional de Saúde, dos Recursos Hídricos, do Meio Ambiente e das Cidades.

De acordo com o Atlas Brasil de Abastecimento Urbano de Água, para 2025, há uma previsão de aumento de 9,27% da demanda, tomando por base o ano de 2015.

Dos 8.539 mananciais e sistemas registrados na base de dados, 48% são considerados como tendo abastecimento satisfatório; 42% necessitariam de ampliação do sistema; e 10% careceriam de novos mananciais.

Sobre o tratamento de esgoto, entre 2013 e 2014, verifica-se que em oito estados brasileiros, o tratamento de esgoto não vem acompanhando o nível da captação. A situação mais crítica encontra-se na região Norte, notadamente, no Acre (-17%), Roraima (-50%) e Amapá (-8%). Já os maiores incrementos ocorreram em Alagoas (26%), Maranhão (9%) e Mato Grosso (9%). As tabelas a seguir ilustram a situação.

TABELA 2
Evolução do percentual do esgoto tratado em relação ao captado
(Em %)

UF	2013	2014	Variação
AC	67	50	-17
AL	45	71	26
AM	33	25	-8
AP	50	33	-17
BA	72	77	5
CE	87	84	-3
DF	100	100	0
ES	67	60	-7
GO	87	89	2
MA	29	38	9
MG	27	31	4
MS	93	96	2
MT	68	77	9
PA	26	27	1
PB	48	42	-6
PE	60	61	0
PI	59	55	-5
PR	99	99	0
RJ	31	32	1
RN	90	93	4
RO	60	60	0
RR	100	50	-50
RS	49	42	-7
SC	89	88	-1
SE	82	82	0
SP	80	81	1
TO	84	86	2

Fonte: Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) e Ministério das Cidades.

TABELA 3
Dados de água e esgoto

Informação	Unidade	Valor
População total atendida com abastecimento de água (AG001)	Hab.	163.236.203
Quantidade de ligações de água (AG021)	Unid.	51.604.335
Quantidade de economias residenciais ativas (AG013)	Unid.	53.784.040
Extensão da rede de água (AG005)	km	586.170
Volume de água produzida (AG006)	mil m^3	15.991.238
Volume de água consumida (AG010)	mil m^3	10.132.306
População total atendida com esgotamento sanitário (ES001	Hab	98.006.500
Quantidade de ligações de esgotos (ES 009)	Unid.	27.628.416
Quantidade de economias residenciais ativas (ES008)	Unid.	31.419.324
Extensão da rede de esgotos (ES004)	km	270.661
Volume de esgoto coletado (ES005)	mil m^3	5.357.051
Volume de esgoto tratado (ES006)	mil m^3	3.763.851

Fonte: Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto 2014, SNIS e Ministério da Cidades.

O Relatório Brasileiro para a Habitat III destacou alguns dados relevantes sobre o abastecimento de água potável no Brasil. Desde 2000, houve um incremento de acesso à água canalizada nos domicílios urbanos brasileiros, que passou de 95% para 97%, em 2013. As regiões Sudeste e Sul são as mais próximas da universalização de acesso, ambas com 99% dos domicílios atendidos e a região Centro-Oeste, com 98%. As regiões Norte e Nordeste foram as que, no período de 2000 a 2013, apresentaram maior incremento, passando de, respectivamente, 79% e 88% (em 2000), para 92% e 94% (em 2013). Tal incremento indica um efetivo resultado da implementação das ações no sentido da universalização do acesso à água potável.

O mesmo texto também indicou que, apesar dos avanços logrados na universalização do acesso, persistem desafios notadamente na disponibilidade, qualidade (incluindo segurança), acessibilidade cultural e financeira, dentre outros.

Merece destaque, no âmbito do uso da água, a questão da relação demanda, oferta e sustentabilidade do nível de consumo. Os projetos atualmente registrados na base da ANA apontam para a necessidade estimada de investimentos da ordem de R$ 170 bilhões, dos quais cerca de R$ 140 bilhões em projetos com orçamento detalhado informado.

Apesar das informações disponíveis, o Estado ainda tarda em atuar de forma tempestiva, especialmente sobre as infraestruturas. O Brasil enfrenta de forma cíclica problemas estruturais oriundos justamente da ausência de um planejamento articulado de longo-prazo. Crises de energia, de aeroportos, crise logística, ambiental, dentre outras. A crise de abastecimento de água, uma constante nos estados do Nordeste brasileiro, agora se expande sobre áreas antes bem providas de recursos hídricos. Tudo isso como resultado do desperdício de água, da incipiência de estratégias e regulamentação que façam avançar o reúso de águas servidas, da ocupação desordenada, de expansão sobre áreas de preservação que acabam por afetar o comportamento do escoamento das águas nas bacias hidrográficas, bem como por captações e sistemas de irrigação ineficientes para abastecimento de lavouras. Como exemplos de crises recentes de abastecimento, destacam-se: a recente situação de racionamento de água a que o Distrito Federal encontra-se submetido, com previsões pouco animadoras para o período de seca de 2017; mais de trezentos municípios do Nordeste estão em situação de racionamento de água, e mais de oitocentos em estado de emergência.[20]

Sobre o saneamento, o Relatório Brasileiro para a Habitat III indicou que o acesso ao esgotamento apresentou incrementos entre 1996 e 2013, mas ainda persistem distantes da universalização do acesso, principalmente nas regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste com, respectivamente, 63,4%, 62,5% e 69,4% da população urbana com acesso ao esgotamento sanitário adequado.

Vale destacar que alguns dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável sistematizados pelas Nações Unidas, em especial, a ODS 6, está mais explicitamente relacionado ao abastecimento de água e saneamento básico. A seguir, estão listados os principais objetivos relacionados ao tema, nos horizontes de 2020 e 2030:

- acesso universal e igualitário a fontes seguras e módicas de água potável;
- melhoria da qualidade da água pela redução da poluição, eliminando o despejo e minimizando a liberação de materiais nocivos, reduzindo pela metade a proporção de esgotos não tratados e incrementando significativamente a reciclagem e o reúso seguros;
- aumento da eficiência do uso de água em todos os setores e garantia da captação e oferta de água limpa para contornar a escassez e o reduzir o número de pessoas sofrendo com a seca;

20. Para mais detalhes, ver: <https://goo.gl/UwdoRg>.

- promoção da gestão integrada de recursos hídricos em todos os níveis, incluindo a colaboração transfronteiriça, quando apropriado;
- proteção e restauração dos ecossistemas relacionados à água, incluindo montanhas, florestas, pântanos, rios, lençóis freáticos e lagos;
- ampliação da cooperação internacional e do apoio à capacitação para os países em desenvolvimento em atividades e programas relacionados à água e ao saneamento, incluindo a coleta de água, a dessalinização, a eficiência no uso da água, o tratamento de efluentes, a reciclagem e as tecnologias de reúso;
- alcance do acesso a saneamento e higiene adequados e equitativos para todos e fim da defecação a céu aberto, com especial atenção para as necessidades das mulheres e meninas e daqueles em situação de vulnerabilidade;
- apoio e fortalecimento da participação das comunidades locais para melhorar a gestão da água e do saneamento.

Preocupações e indicativos diretamente relacionados aos ODS já foram evidenciados no Relatório Brasileiro para Habitat III, bem como outros documentos que sistematizam contribuições para a discussão da Nova Agenda Urbana.

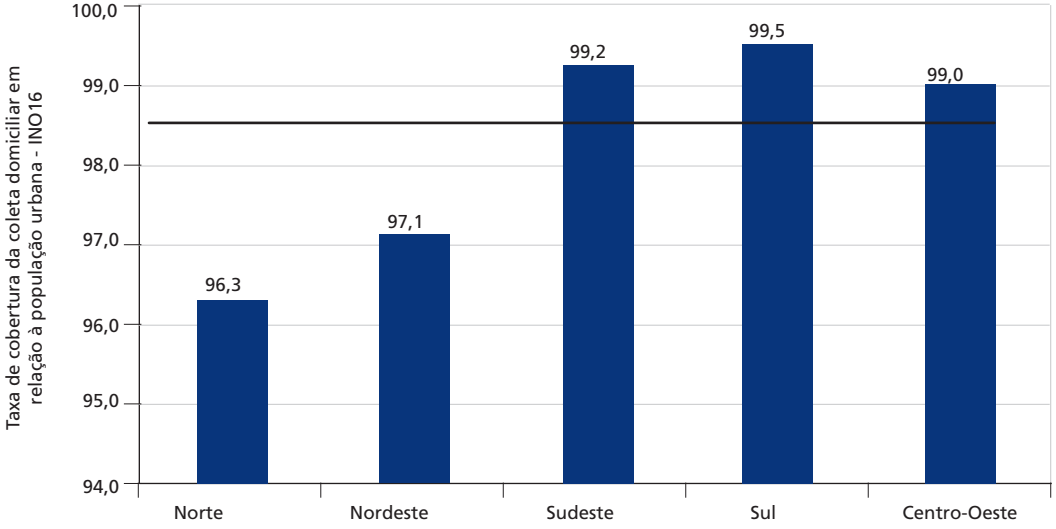
7.2 Resíduos sólidos

Além daquele já orientado para questões de saneamento básico visto na seção anterior, o ordenamento jurídico brasileiro ganhou uma atualizada e arrojada legislação com a promulgação da Lei Federal nº 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). Partindo de uma situação a qual se verifica uma quase que universalização da coleta nos centros urbanos, já há mais de década acima da faixa dos 95%, o foco se deu na disposição adequada dos resíduos, entendido como prioritariamente o aterro sanitário.

O documento contempla os mais variados tipos de resíduos sólidos, circunstâncias setoriais e é enfático na valorização da coleta seletiva, logística reversa, reciclagem, redução da produção de resíduos e inclusão social digna de catadores de materiais recicláveis. Em prazo de um ano já se dispunha de um plano com metas para o período de 2014 a 2030. Sem dúvida, a meta síntese era a erradicação dos chamados lixões (aterros sem as condições adequadas de gestão, frequentemente a disposição direta dos resíduos ao ar livre no terreno) até agosto de 2014.

Sobre a coleta de resíduos sólidos, alguns dados podem ser destacados. De acordo com o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), no Diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos – 2014, da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades, a cobertura do serviço de coleta regular domiciliar abrange 98% da população urbana. Segundo o mesmo documento, o *deficit* nacional está distribuído da seguinte forma: 47% na região Nordeste, 24% na Sudeste, 19% na Norte e 10% divididos entre as regiões Sul e Centro-Oeste. Deve-se destacar que os dados do SNIS cobriram dois terços dos municípios brasileiros, englobando cerca de 86% da população urbana e 83% da população total. As regiões com maior extensão territorial sem dados no SNIS foram as Nordeste, Norte e Centro-Oeste. Isso indica a necessidade de expandir a participação dos demais municípios dessas regiões no fornecimento de dados confiáveis sobre o tema. O gráfico 1, a seguir, ilustra a taxa de cobertura domiciliar por região.

GRÁFICO 1
Cobertura do serviço de coleta por região
(Em %)

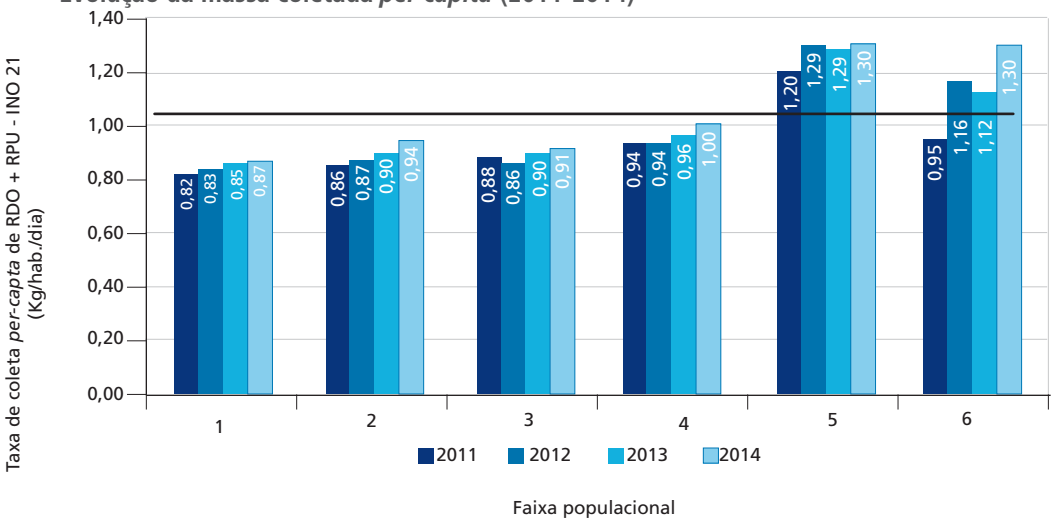


Fonte: Diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos, SNIS e Ministério da Cidades.

Ainda no mesmo relatório, indica-se que, com base nos dados disponíveis e validados, a massa coletada foi de cerca de 56 toneladas. Essa quantidade, ponderada pela população urbana, equivale a 0,83kg/hab./dia. A taxa de massa coletada *per capita* tem apresentado crescimento no período 2011-2014 para a maior parte dos municípios,

exceto para aqueles na faixa 5, entre 1 milhão e 3 milhões de habitantes, cujo volume tem se mantido razoavelmente estável. Cabe observar que, com base nas informações disponíveis, não se pode inferir se esse aumento se deve ao incremento na geração de resíduos (comportamento da população) ou à ampliação e aumento da eficiência dos serviços de coleta.

GRÁFICO 2
Evolução da massa coletada *per capita* (2011-2014)



Fonte: Diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos, SNIS e Ministério da Cidades.

Se, por um lado, a coleta tem sido ampliada, por outro, no que diz respeito à destinação dos resíduos sólidos coletados, há ainda grandes desafios a serem vencidos. Os lixões já estavam proibidos implicitamente pela Lei nº 9.605/1998, que trata dos crimes ambientais. Com esse novo diploma, a proibição ficou explícita e o banimento dos lixões, em quatro anos, acabou revelando um prazo avaliado por muitos como exíguo, em face das práticas históricas associadas aos lixões. A situação quando do vencimento do prazo é a exposta na tabela 2.

No cenário geral do país, apenas 40% dos municípios conseguiram se adequar aos ditames legais. Essa situação reveste-se de uma profunda dicotomia regional, opondo Sul e Sudeste, onde a adequação é amplamente majoritária, às demais regiões onde o quadro é o oposto.

Uma realidade paralela é que a situação é pior nos municípios pequenos, lembrando que metade dos municípios brasileiros tem menos de 15 mil habitantes. A disposição de resíduos sólidos, diferentemente da coleta, apresenta ganhos de escala muito importantes, que esses municípios menores não conseguem auferir, implicando custos relativamente muito altos e fora do alcance. Essa disparidade se reflete na informação, coletada em diversas fontes, que esses 40% de disposição adequada em termos de número de municípios, representam 60% em termos de volume de geração.

Há que se registrar que as organizações de catadores de material reciclável se multiplicaram pelo país. Ainda que não configurem a solução do problema na escala nacional, contribuem decisivamente para a implantação de coleta seletiva e cumprem o objetivo de inclusão social que permeia a iniciativa.

A coleta seletiva entrou na pauta dos prefeitos por todo o país. Ainda incipiente, muito restrita, dependendo de um grande apoio de iniciativas de educação ambiental, estão presentes na vida de um número crescente, embora ainda muito restrito, de cidadãos.

A logística reversa teve acordos setoriais assinados, alguns em parceria com cooperativas de catadores e está à espera dos primeiros balanços quantitativos.

Em linhas gerais, o avanço real brasileiro foi pobre nesses últimos vinte anos, as cidades brasileiras ainda são, no geral, sujas, o que gera importantes repercussões econômicas e de saúde pública.

7.3 Melhoria do acesso a energias domésticas limpas

A Lei nº 8.989, de 14 de fevereiro de 1995, e a Lei nº 9.074, de 19 de maio do mesmo ano, alteraram a estrutura organizacional do setor elétrico, privatizando empresas na intenção de atrair capitais privados para o financiamento e a expansão do setor. Em 1996, o Decreto nº 2.003 passou a regular a atuação dos chamados produtores independentes e autoprodutores. Ao mesmo tempo, a Lei nº 9.427 criou a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), responsável pela regulamentação e fiscalização da produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica no Brasil.

Além dessa arquitetura institucional, após 1997, foi instituído o Mercado Atacadista de Energia (MAE) e o Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS), reestruturada a Eletrobras e suas subsidiárias e, mais tarde, criado o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), o Comitê Coordenador do Planejamento da Expansão dos Sistemas Elétricos (CCPE) e a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE).

A Resolução Normativa ANEEL nº 482/2012 passou a admitir que o consumidor brasileiro gerasse sua própria energia elétrica a partir de fontes renováveis, além de poder fornecer o excedente para a rede de distribuição de sua localidade. Após muitas críticas sobre a eficácia e a burocracia associada à Resolução nº 482, a ANEEL publicou a Resolução Normativa nº 687/2015, revisando a Resolução Normativa nº 482/2012 na tentativa de reduzir os custos e o tempo para a conexão, compatibilizar o Sistema de Compensação de Energia Elétrica com as condições gerais de fornecimento (Resolução Normativa nº 414/2010), aumentar o público-alvo e melhorar as informações na fatura.[21]

Os efeitos dessa resolução passaram a fazer efeito em março de 2016, então, ainda é muito cedo para medir sua verdadeira eficácia, mas há méritos que precisam ser destacados:

- abrange conjuntos de geração de até 5 MW;
- possibilita a geração distribuída para condomínios, permitindo que seja repartida entre os condôminos em percentuais especificados por eles próprios;
- possibilita o estabelecimento de consórcios;
- simplifica os procedimentos para autorização junto à ANEEL; e
- excesso de geração pode ser utilizado como crédito para abatimento em unidade consumidora de mesmo titular (exemplo, a energia gerada numa casa de veraneio pode ser utilizada como abatimento de fatura na residência urbana do titular, desde que na mesma região).

O Relatório Brasileiro para a Habitat III indicou uma situação peculiar do Brasil em relação aos demais países do mundo: cerca de 70% da matriz energética nacional provém de fontes consideradas renováveis. Ainda segundo o mesmo relatório, em 2013, 99,94% dos moradores em domicílios urbanos possuíam acesso à energia elétrica.

21. Mais dados, ver em: <https://goo.gl/4kPvNu>.

E, quando considerado o consumo de energia pelos domicílios brasileiros, cerca de 24% desse consumo deve-se ao uso de chuveiros elétricos.

O número de unidades de mini e microgeração distribuída ainda é pequeno, com cerca de 4 mil registros, segundo dados da ANEEL. Um aspecto relevante a ser vencido é o custo elevado dos equipamentos e das instalações de geração. Segundo levantamento feito em reportagem publicada na *Folha de S.Paulo*, em março de 2015, o custo de equipamentos para geração equivalente a 200 kW/h, naquele momento, era entre R$ 20 mil e R$ 30 mil, portanto, ainda proibitivo.

Assim, alguns desafios podem ser colocados para a expansão das iniciativas de acesso e aproveitamento de alternativas de energia renováveis nos domicílios urbanos: barateamento dos equipamentos de geração, que pode ser alcançado por investimentos em pesquisa, aumento da oferta e redução de impostos; financiamento ou subsídios para a adoção dessas soluções, especialmente em domicílios de renda mais baixa; e possibilidade de obter retorno pecuniário sobre a energia gerada e não apenas créditos.

7.4 Melhoria do acesso a meios de transporte e mobilidade sustentáveis

A atividade de transporte, dada a sua essencialidade, aparece como um direito social no texto constitucional – art. 6º, cuja redação foi alterada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015. Recorre nos arts. 7º (como direitos dos trabalhadores urbanos e rurais), 21 (das competências da União), 22 (competência privativa da União sobre a legislação de trânsito e transporte), 30 (como competência dos municípios), e 155 (sob a competência dos estados e do Distrito Federal no estabelecimento de impostos), dentre outras.

O art. 30 da CF/1988 estabelece a competência municipal dos sistemas de transporte coletivo, cabendo à União o estabelecimento das diretrizes gerais do serviço (art. 21, inciso XX). Os estados possuem a competência pelo transporte intermunicipal, sendo que podem instituir por lei complementar regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões a fim de planejar e explorar serviços de interesse comuns entre os municípios participantes, em destaque o transporte intermunicipal de característica urbana (transporte metropolitano).

Junta-se a esses marcos legais, a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, também conhecido por *Código Nacional de Trânsito*. Essa mesma lei, em seu art. 24, indica a responsabilidade dos municípios sobre o trânsito e o transporte urbano. A Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, criou as agências reguladoras de transporte terrestres, como a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), a Agência Nacional de de Transporte Aquaviário (ANTAQ), o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (CONIT). Apesar de terem maior atuação em âmbito internacional, regional e interestadual, acabam por atuar sobre o chamado transporte semiurbano, que tem forte relevância em âmbito local.

Sobre a infraestrutura de transportes, a Lei nº 12.379, de 6 de janeiro de 2011, que revogou a Lei nº 5.917, de 10 de setembro de 1973, versa sobre o Sistema Nacional de Viação (SNV), que engloba, também, as infraestruturas sob jurisdição dos estados e municípios.

A Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, é o principal marco legal para a abordagem do transporte no âmbito urbano. Em suas disposições iniciais, trata de vincular explicitamente a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) à Política de Desenvolvimento Urbano, sob os preceitos do Estatuto da Cidade. Além dessa vinculação, a lei trouxe importantes contribuições, como a definição do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana, indicação das infraestruturas de mobilidade urbana, os princípios, as diretrizes e os objetivos fundamentais da PNMU. Versa também sobre aspectos de regulação dos serviços, dos direitos dos usuários, atribuições dos entes federativos, planejamento e gestão dos sistemas de mobilidade urbana. Cabe destacar também que, por efeito dessa lei, todos os municípios com mais de 20 mil habitantes ficaram obrigados a desenvolver seus planos de mobilidade urbana integrados e compatíveis com os planos diretores ou neles inseridos.

No que diz respeito ao perfil do sistema de transporte urbano, o Brasil viveu, nos últimos 25 anos, um crescimento vertiginoso da frota de veículos automotores, com fortes impactos sobre as condições de mobilidade da população. O aumento do transporte motorizado, principalmente o individual, propicia o aumento das externalidades negativas, como acidentes, poluição e congestionamentos. Atualmente, são cerca de 45 mil mortes por ano e mais de 150 mil feridos graves no trânsito brasileiro.

Ao mesmo tempo em que a frota de veículos privados subiu muito, a demanda por transporte público caiu, fruto das políticas públicas de estímulo ao transporte individual e políticas que encareceram a tarifa do transporte público urbano em termos reais. Apesar disso, nos últimos quatro anos, observou-se uma desaceleração do crescimento da frota de veículos automotores nas grandes cidades,[22] resultado da crise econômica vivida pelo país, o que melhora alguns indicadores de mobilidade conjunturais, mas acaba escondendo a necessidade de mudanças estruturais no sistema de mobilidade dos grandes centros urbanos.

A produção de um sistema de transporte sustentável é ainda um dos grandes desafios para as cidades. Sob o mote da Copa do Mundo e das Olimpíadas, impulsionou-se uma série de projetos de transporte urbano, comumente referida por *PAC da Mobilidade*. Os projetos abrangem a construção e ampliação de corredores metroviários/ferroviários e rodoviários de alta capacidade, expansão da rede cicloviárias, criação de sistemas de monotrilho, VLT, centros de controle e monitoramento, dentre outras soluções. A base de projetos do PAC indica a existência de 329 empreendimentos voltados para a mobilidade urbana. Desses 329, apenas dezesseis são indicados como em operação e um como concluído. A mesma base indica que 84 encontram-se em obras.

Apesar do avanço na promoção de modos não motorizados, a exemplo das bicicletas e do transporte público coletivo, ainda persistem restrições nos sistemas, quando considerado o conceito de acessibilidade universal: as instalações e os veículos ainda são restritivos para idosos, pessoas com alguma deficiência (motora, sensorial ou cognitiva) e crianças mais novas (que determinam o comportamento de viagem de toda a família).

Persiste, também, a dificuldade de integração dos diferentes serviços e alternativas de transporte, bem como opções e estratégias de financiamento dos projetos, cuja fonte ainda é fortemente dependente de recursos públicos, mesmo em setores com potencial de exploração e desenvolvimento por entes privados. Apesar dos marcos legais que abriram espaço para a colaboração público-privado, as experiências bem-sucedidas ainda são escassas.

22. Com exceção de São Paulo, onde a variação da taxa de crescimento tem sido positiva.

7.5 Cidades inteligentes

O tema cidades inteligentes surge como uma novidade para a realidade brasileira e, diante dos desafios colocados por questões tão fundamentais como o saneamento básico e a garantia do direito à cidade, parece merecer pouca prioridade neste momento. Sem estabelecer uma oposição entre as infraestruturas urbanas e os recursos tecnológicos, a reflexão aqui proposta é a de que o tema pode lançar luz e trazer novas ideias sobre a problemática urbana no Brasil.

Em termos simples, a ideia de cidades inteligentes (do inglês, *smart cities*), é fundada na conexão via TICs e no seu uso para melhorar a vida nas cidades. Também aborda ganhos possíveis na utilização das tecnologias para melhor gerir as cidades e seus serviços.

Para ser viável, é necessário que os habitantes da cidade tenham acesso a alguma TIC. Diante disso, a questão emerge: será que a população urbana brasileira teria acesso a condições mínimas de usufruto dos recursos que uma cidade conectada pode vir a oferecer?

Em primeiro lugar, é necessário reconhecer o avanço no acesso às tecnologias de comunicação e informação por grande parcela da população urbana. Segundo dados da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), em abril de 2016, existiam cerca de 256 milhões de acessos móveis, dos quais quase 184 milhões eram acessos à banda larga móvel.

Segundo a pesquisa TIC domicílios, em 2014, 98% dos domicílios brasileiros possuíam acesso a alguma TIC. Dentre os recursos, 92% possuíam telefone celular, 28% computador de mesa e 29% computadores portáteis. Diante desses números, especialmente dos acessos móveis, percebe-se que a base para desenvolvimento da ideia de *smart city* está lançada.

Recentemente, alguns fatos importantes surgiram na agenda política e podem afetar sobremaneira o contexto do acesso aos serviços de TIC. São exemplos: a limitação de tráfego de dados para a internet fixa, a taxação de serviços de *streaming*, a localização como restrição de acesso a serviços, dentre outros temas.

Apesar dos potenciais, há desafios para a ampliação e efetivação de experiências e de uma cidade verdadeiramente conectada em contexto brasileiro:

- melhoria da estabilidade de conexão de dados, redução de custos e incremento de velocidade;
- capacitação de profissionais para a manipulação e interpretação de grandes conjuntos de dados (BIG DATA, IoT – internet of things);
- disponibilidade de dados como requisito para a produção de informações úteis aos habitantes da cidade e aos órgãos públicos e empresas privadas;
- informação sobre formas de preservação de sigilo, privacidade e segurança da informação de forma acessível e compreensível, de forma a conscientizar os cidadãos sobre os riscos e as melhores práticas na salvaguarda de suas informações pessoais; e
- barateamento de artefatos mais sofisticados de comunicação e informação, facilitando o acesso aos diferentes serviços.

8 POLÍTICAS DE HABITAÇÃO

O atual cenário das condições habitacionais no Brasil configura-se como um ainda não superado problema social e econômico, com grande impacto na configuração urbana, seja pela demanda por infraestrutura urbana, gerada a partir das novas oportunidades habitacionais promovidas pelo poder público e privado, seja pelas pressões fundiária e ambiental, decorrentes das formas alternativas adotadas pela população de baixa renda para a produção da moradia.

A trajetória da política habitacional brasileira é marcada por décadas de acúmulo de um passivo na política por moradia para a população de baixa renda, prática que pode ser periodizada até meados da década de 1960, somadas a soluções habitacionais que, apesar de inicialmente objetivarem o atendimento das necessidades das classes mais baixas, tiveram ao longo de seu percurso mudanças que acabaram desviando o atendimento para classes de renda média. Este é o caso da política levada a cabo pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) que, criado em 1964, tinha como clientela prioritária famílias de renda mensal entre 1 e 3 salários mínimos, contudo, fatores exógenos à política social do banco forçaram a reformulação da política habitacional, reduzindo substancialmente os investimentos para essas famílias (Azevedo, 1988).

A estrutura criada no período foi responsável pela construção de cerca de 4 milhões de moradias por meio da utilização de recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e das cadernetas de poupança do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Observou-se, então, que a atuação do BNH, com o tempo, limitou-se às tarefas normativas e de supervisão, cada vez mais tomado por modos de ação empresariais em conflito com os objetivos sociais iniciais na provisão de moradia e saneamento (Azevedo, 1988).

Após a extinção do BNH, os desafios se agravaram. É também nesse período que ocorre o maior crescimento das grandes cidades brasileiras fora dos marcos da cidade legal (Maricato, 2009), quando a ausência de uma oferta significativa de moradia subsidiada levou o trabalhador urbano a comprar ou ocupar terrenos irregulares, na periferia distante, em áreas de risco ou de proteção ambiental, gerando as diversas situações de irregularidade fundiária que foram abordadas neste estudo.

No contexto da redemocratização do país, movimentos sociais por moradia, universidades, sindicatos e entidades profissionais se reorganizaram e retomaram o tema da reforma urbana, dando origem à Emenda Popular da Reforma Urbana, apresentada e aceita no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte, instalada em 1986, resultando na inserção dos arts. 182 e 183 na CF/1988, 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).

Ainda que alguns programas tenham sido criados, a primeira metade da década de 1990 foi marcada pela falta de uma estratégia nacional para o enfrentamento da questão habitacional, lacuna que passou a ser preenchida de forma descentralizada e fragmentada por estados e municípios empenhados em minimizar a enorme dívida social e urbana.

Naquele momento, foi posta em prática uma grande diversidade de experiências alternativas,[23] de iniciativa de gestões municipais, como a urbanização de assentamentos precários e a construção de moradias através de mutirão e autogestão, porém pouco articuladas entre si, dada a ausência de uma política habitacional de âmbito nacional (Marguti, 2012).

A partir de 2003, as políticas habitacional e urbana ganharam novo patamar na agenda política nacional, a partir da criação do Ministério das Cidades, "encarregado de formular a política urbana em nível nacional e fornecer o apoio técnico e financeiro a governos locais", integrando, pela primeira vez, as pastas das políticas setoriais (habitação, saneamento e transporte) em nível federal (Rolnik, 2015, p. 294) e reconhecendo a relevância da agenda pela reforma urbana. Algumas das experiências municipais levadas a cabo ao longo da década de 1990, como a criação de espaços de participação social e a produção autogerida de moradia, foram incorporadas às ações do ministério, ensejando, dentre outras ações, a criação do Conselho Nacional das Cidades.

No âmbito da Política Nacional de Habitação, elaborada em 2004, foi criado, em 2005, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – fruto da Proposta Legislativa de Iniciativa Popular nº 2.710/1992 –, além de um fundo (FNHIS) e um conselho gestor nacional, com participação de representantes do governo federal e da sociedade civil. A Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, deu tratamento federativo ao tema da moradia ao prever que as Unidades da Federação (UFs) e os municípios aderissem ao sistema, devendo criar seus fundos e conselhos locais. Essas iniciativas foram estimuladas pelo governo federal, que realizou uma ampla campanha junto aos estados e municípios e os apoiou na elaboração dos planos locais de habitação (Ipea, 2016c).

Até 2007, cerca de 550 mil unidades habitacionais já haviam sido financiadas pelo FGTS e SBPE, o que foi possível a partir do aumento desses recursos para o

23. Como exemplos dessas iniciativas podem ser mencionados o Programa Favela Bairro, implementado pela cidade do Rio de Janeiro a partir de 1993; o programa de urbanização de favelas de Belo Horizonte, que tem início em 1979; a urbanização de "vilas" em Porto Alegre; o desenvolvimento de instrumentos jurídicos para a regularização fundiária, realizado por cidades como Recife, Santos, Diadema e outras. Na cidade de São Paulo, buscou-se a implementação de um programa de habitação e desenvolvimento urbano calcado nas diretrizes de democratização da gestão urbana e fortalecimento da sociedade civil, na melhoria da qualidade ambiental e sustentabilidade, no reconhecimento da cidade real, na regularização fundiária e melhoria das condições de habitabilidade, na produção da moradia social, entre outras (Maricato, 1997).

financiamento habitacional, previsto na PNH, a fim de ampliar o mercado para setores populares e promover a "otimização econômica dos recursos públicos e privados investidos no setor habitacional" (Brasil, 2004 *apud* Rolnik, 2015). De acordo com Rolnik (2015), em 2008, os empréstimos já alcançavam a casa dos R$ 40 bilhões e as incorporadoras possuíam grandes estoques de terras para o lançamento de cerca de 200 mil unidades habitacionais no "segmento econômico" (Fix, 2011 *apud* Rolnik, 2015, p. 300).

Diante desse cenário, o setor empresarial, atingido pela crise hipotecária ocorrida nos Estados Unidos, em 2008, propôs ao Ministério da Fazenda uma solução habitacional, nos moldes das experiências mexicanas e chilenas, que incluía o subsídio direto ao comprador. A formulação final das negociações deu origem ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), lançado em março de 2009, com a meta de construção de 1 milhão de moradias e inclusão de uma faixa de atendimento totalmente subsidiada e por fora do crédito hipotecário (Rolnik, 2015). Ressalta-se o êxito do programa em sustentar os elevados níveis de investimento no setor da construção civil e no país nos anos imediatamente subsequentes.

O PMCMV, nesse contexto, tem como objetivo viabilizar a produção habitacional em larga escala, enfrentando o *deficit* habitacional, na perspectiva de zerá-lo no longo prazo. Ao mesmo tempo, em decorrência das ocorrências associadas à crise internacional de 2008, o programa assume explicitamente uma função para a política macroeconômica do país:

> Em função da nova conjuntura macroeconômica, o governo federal adotou medidas anticíclicas, que tiveram por objetivo mitigar os efeitos da crise econômica que impactaram os vários setores da economia nacional. No setor habitacional, as medidas foram estruturadas no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), lançado em março de 2009, contendo uma série de incentivos para a produção habitacional, visando promover a geração de empregos e o crescimento econômico (Brasil, 2009b, p. 190).

Por demanda dos movimentos de moradia, do Fórum Nacional da Reforma Urbana e dos movimentos sem-terra, foram incluídas no programa as modalidades Minha Casa Minha Vida Entidades e o PNH-Rural, voltados para a construção por associações e cooperativas autogeridas e para pequenos produtores da agricultura familiar. Sobre isso, Rolnik (2015, p. 302) aponta que "desde o lançamento do programa, o MCMV-Entidades e o PNH-Rural representam, juntos, 1% do total das unidades

e recursos do MCMV". Antes do lançamento do PMCMV houve ainda a inclusão de uma modalidade voltada para os municípios com menos de 50 mil habitantes, pleito das entidades municipalistas acerca da necessidade de uma política habitacional que atendesse às demandas habitacionais dos pequenos municípios.

O Programa MCMV chega a 2014 com um total de 3,75 milhões de moradias contratadas, nas duas primeiras fases, e sua terceira fase prevê mais 3 milhões de habitações, conforme anunciado, em 2014, pela Presidência da República (Ipea, 2016c). Os efeitos do PMCMV no que diz respeito ao enfrentamento do *deficit* habitacional por meio da produção habitacional em larga escala devem ser reconhecidos, ainda que análises críticas relativas ao alinhamento entre a política (e o PlanHAB) e o PMCMV devam ser também anotadas.

Ao analisar o Programa Minha Casa Minha Vida, Krause, Balbim e Lima Neto (2013) verificam ainda o padrão dominante da localização de novos empreendimentos nas localidades em que os terrenos são mais baratos: "verifica-se assim uma lógica de localização em municípios onde os terrenos são mais baratos, que parece dialogar exclusivamente com os interesses e anseios do mercado a ser dinamizado, segundo os preceitos de aceleração do crescimento e os princípios atuais do desenvolvimento" (Krause, Balbim e Lima Neto, 2013).

O papel dos municípios no processo de implantação de empreendimentos do MCMV restringe-se à indicação dos beneficiários da "faixa 1", enquanto a importante tarefa de decisão locacional das habitações, bem como a do desenho arquitetônico, fica nas mãos dos agentes privados. Na medida em que a política habitacional – entendida como uma política social – é deslocada para uma lógica de mercado, a busca pelo lucro máximo em cada tipo de empreendimento induzirá uma escolha locacional baseada no preço da terra. Resultando na inevitável produção de espaços segregados já que empreendimentos para população de mais baixa renda serão viáveis apenas nos terrenos mais baratos, em geral nas franjas urbanas desprovidas de "cidade" (Marguti e Aragão, no prelo).

Há que se registrar que ao longo do processo de implementação do PMCMV, conferiu-se atenção à qualidade da engenharia e aos aspectos arquitetônicos da construção, o que foi se dando a partir da própria experiência de efetivação e entrega dos empreendimentos. Esta é uma questão importante na implementação do programa,

uma vez que a qualidade das habitações entregues é fundamental e que as inovações incorporadas não podem responder, simplesmente, às necessidades de redução de custos da produção da unidade habitacional.

8.1 Melhoria do acesso à habitação adequada

O acesso à habitação adequada é aqui entendido 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 equipamentos públicos, a habitabilidade – que deve garantir proteção contra as variações climáticas e contra eventos extremos e riscos – e a localização adequada, preceitos diretamente influenciados pela Conferência Habitat II que promoveu um debate unindo governos e setores não governamentais na construção da agenda urbana mundial (Ipea, 2016c; Marguti e Aragão, no prelo).

Um dos maiores entraves para a produção habitacional de interesse social tem sido a indisponibilidade de terras (ver seção sobre regularização fundiária). Entendendo que o poder público deve ser o agente responsável pela atenuação e superação das desigualdades, torna-se um paradoxo a não criação e não utilização dos instrumentos que abrigam o potencial de garantir a reserva de terras para fins de interesse social.

O arcabouço legal da política urbana brasileira reúne o conjunto necessário de instrumentos e diretrizes para viabilizar a indução do desenvolvimento urbano, promover a regularização fundiária e a democratização da gestão urbana em direção à promoção de habitação adequada e assentamentos humanos sustentáveis.

Destaca-se aqui a relevância do instrumento das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), sobretudo sua modalidade de demarcação de áreas vazias para a constituição de uma reserva de terras públicas, garantia de proteção de terrenos bem localizados e providos de infraestrutura e serviços urbanos em benefício do direito à moradia e do direito à cidade para a população de baixa renda (Marguti e Aragão, no prelo). A existência prévia de um banco de terras público nesses moldes poderia minimizar os efeitos locacionais que aprofundam a desigualdade socioespacial nos municípios e nas regiões metropolitanas brasileiras.

Outros instrumentos contidos no Estatuto da Cidade possuem a potencialidade de serem utilizados para além dos objetivos regulatórios e de indução do desenvolvimento urbano, como é o caso da Outorga Onerosa do Direito de Construir que, com sua característica arrecadatória, pode ser potencialmente usada para redistribuir os recursos entre os diferentes perfis de demanda. Parte da arrecadação proveniente da aplicação desse instrumento pode ser empregada em empreendimentos de interesse social. Essa é a gênese da "Cota de Solidariedade", proposta no âmbito das discussões para a revisão do Plano Municipal de Habitação da Cidade de São Paulo.[24]

A aplicação do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC) apresenta a possibilidade de capitação de imóveis que não cumprem com a função social da propriedade para a composição de um estoque público de imóveis que poderia vir a ser utilizado para fins de interesse social. Pela utilização desse instrumento, é possível enfrentar um problema crescente de grandes cidades brasileiras: edifícios vazios localizados nas áreas centrais, em desuso e que não cumprem sua função social. A combinação encadeada da PEUC, do IPTU progressivo no tempo e da desapropriação com títulos da dívida pública para fins de moradia, seguida da requalificação dos imóveis, incrementaria o estoque de imóveis do poder público para o atendimento da demanda habitacional com inúmeros benefícios para o conjunto da cidade: aumento da diversidade de usos, repovoamento das áreas centrais, adensamento e aproveitamento da infraestrutura urbana já instalada, redução do *deficit* habitacional, diminuição do tempo de deslocamento das famílias beneficiadas e ampliação do acesso aos serviços urbanos, além da salutar convivência entre as diferentes classes sociais.

Os instrumentos de indução do desenvolvimento urbano devem ser utilizados de maneira a explorar as possibilidades de adensamento de áreas onde já exista a oferta de transporte público e demais infraestruturas (viária, energética, de saneamento e equipamentos). A necessidade de levar a cidade aos distantes locais onde estão sendo construídas moradias ocasiona, além de um gasto público adicional, o deslocamento da população de baixa renda para longe das oportunidades de emprego, estudo, lazer

24. A Cota de Solidariedade prevista no Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo é aplicável a empreendimentos de grande porte: "consistindo na obrigatoriedade de destinação de 10% da área construída computável para HIS. Essa destinação pode ser realizada de três formas: produção de HIS pelo próprio promotor, doação de terrenos para produção de HIS ou a doação de recursos ao município, em conta do Fundurb, para fins de produção de HIS e equipamentos públicos sociais complementares à moradia" (PMSP, 2016).

e, muitas vezes, leva ao rompimento dos laços sociais e de solidariedade pré-existentes, tornando-a ainda mais vulnerável diante da escassez de recursos necessários para que desenvolvam suas capacidades.

Outros exemplos poderiam ser citados, uma vez que os instrumentos contidos no Estatuto da Cidade foram justamente desenhados com o objetivo de minimizar as desigualdades, tendo como princípio norteador o cumprimento da função social da cidade e da propriedade, necessário para promover a equidade urbana e a justa distribuição dos benefícios do processo de urbanização. No entanto, o que se observa é a falta de autoridade das gestões municipais em fazer valer esse princípio tão básico, previsto na Constituição Federal há 28 anos e regulamentado pelo Estatuto da Cidade há quinze anos. É premente o rompimento com o domínio da lógica mercantil de construção das cidades, onde o princípio da valorização monetária subjuga o bem-estar urbano e o direito à cidade.

Nesse mesmo sentido, é necessário vislumbrar as alternativas ao modelo da propriedade privada individual em contraposição à multiplicidade de outras possibilidades de "morar", que abarquem tanto a diversidade de necessidades de indivíduos e famílias, quanto o nível de autonomia de cada perfil de beneficiário. Devem ser postos em prática modelos de programas de moradia social, para o atendimento de situações de maior vulnerabilidade social e das situações transitórias de realocação em decorrência de remoção de áreas de risco ou de investimentos prioritários em infraestrutura.

A promoção pública de moradia, modelo posto em prática em alguns municípios na década de 1990 – onde o poder público é responsável pelas etapas da provisão habitacional, desde a definição da localização do empreendimento, a contratação das obras, definição da demanda e gestão dos recursos financeiros –, abriga o potencial de devolver às mãos do poder público o poder decisório sobre a alocação da moradia, em consonância com os demais elementos orientadores da ocupação urbana e com os objetivos da política social.

Há ainda a possibilidade de modelos de aquisição de moradia sem a necessidade de construção de novas unidades, como a carta de crédito assistido que confere autonomia às famílias em escolher o local e modelo de habitação que mais se adeque às suas necessidades. Além disso, a possibilidade de escolha e aquisição fomentaria uma positiva competição no mercado residencial.

É necessário considerar ainda a possibilidade de elaboração de programas de locação social de promoção pública, locação autogeridas e locação de mercado, fomentada a partir de incentivos com o objetivo de compor um parque de imóveis para a locação a preços adequados às possibilidades da população de baixa renda. Essa modalidade contribuiria tanto com a redução da demanda por novas habitações, quanto com a diminuição do ônus excessivo com aluguel, componente que apresenta maior peso no *deficit* habitacional brasileiro, representando 45,9% do *deficit* total e o único a apresentar crescimento no período de 2007 a 2012, quando comparado aos demais componentes: habitação precária, co-habitação familiar e adensamento excessivo (Ipea, 2016c).

Dentre a multiplicidade de soluções habitacionais que devem ser consideradas para atender aos diversos perfis e níveis de autonomia de beneficiários, está a produção habitacional autogerida que, muito longe de ter sido valorizada pela recente política habitacional, contou com menos de 2% do orçamento do programa em toda sua existência, por meio da modalidade Entidades do PMCMV (Maricato, 2016).

De acordo com Lago (2016), foram produzidas cerca de 70 mil moradias no país, se somados os financiamentos no âmbito do Programa Crédito Solidário e do PMCMV-Entidades (2005-2015), produção qualificada como "marginal frente à produção empresarial de mais de um milhão de moradias, garantida por recursos públicos" (Lago, 2016) e que serve de evidência para mensurar a força política das empresas construtoras em ter acesso aos recursos públicos (Lago, 2012).

As experiências de autogestão habitacional no Brasil têm justamente desempenhado o papel de subverter a lógica hegemônica do mercado na produção habitacional "ao produzir moradias para o uso dos trabalhadores e não para a valorização no mercado imobiliário. Estão em jogo (...) ideais de bem-estar urbano e valores estéticos distintos" (Lago, 2016).

O aspecto da qualidade arquitetônica e de engenharia dos modelos de habitação oferecidos também deve ser contemplado no debate sobre moradia adequada, tendo em vista que a promoção de oportunidades subsidiadas impõe às construtoras a necessidade de reduzir custos e produzir com celeridade, fazendo-o através dos ganhos de escala e de modelos padronizados que não necessariamente garantem a qualidade urbanística e arquitetônica do conjunto.

Mais do que habitação, o projeto deve promover o surgimento de bairros integrados ao restante do tecido urbano, de maneira a promover uma maior urbanidade (o uso da cidade pelas pessoas). Nesse sentido, é preciso associar aquilo que seria a "função social da arquitetura" – pensar os empreendimentos habitacionais como parte integrante (da) e integrada (pela) cidade – aos desafios da rapidez e quantidade de unidades a serem produzidas.

8.2 Melhoramento de favelas e prevenção de favelização

As irregularidades da ocupação e da urbanização dos domicílios brasileiros são mensuradas a partir dos Censos Demográficos decenais do IBGE e estão inseridas no conceito de *aglomerados subnormais*.[25] Em 2010, 6,9% da população brasileira vivia em aglomerados subnormais, se considerarmos os grandes centros urbanos do país, as proporções podem chegar a 55,7% em Belém; 26,6% em Salvador; 23,5% em Recife; 16,5% em Manaus; 14,4% no Rio de Janeiro; 13% em Fortaleza; e 10,8% em São Paulo (IBGE e Censo Demográfico, 2010). São mais de 13 milhões de domicílios urbanos irregulares (Brasil, 2009b) que, em geral, não possuem acesso à infraestrutura urbana básica e estão localizados em áreas de risco ou de proteção ambiental.

O arcabouço legal para a regularização fundiária no Brasil teve acréscimos que representam importantes avanços, como das Leis nºs 10.931/2004 e 11.481/2007 ao instituir a gratuidade do registro do primeiro título da regularização fundiária e mecanismos mais ágeis para a regularização das terras da União. A Lei nº 11.952/2009, por sua vez, incluiu mecanismos ágeis que permitem a doação aos municípios das terras públicas federais inseridas em áreas urbanizadas e em áreas de expansão urbana. E, ainda em 2009, a Lei nº 11.977/2009 instituiu a primeira lei nacional de regularização fundiária urbana, reconhecendo a competência dos municípios na definição dos procedimentos e o conteúdo dos projetos de regularização fundiária de seu território, além de permitir a consolidação de ocupações em Áreas de Preservação Permanente (Brasil, 2009a).

25. Segundo o IBGE (2011), aglomerados subnormais são setores nos quais predominam as seguintes características: pelo menos 51 domicílios; ocupação ilegal de terras públicas ou de terceiros (mesmo que regularizadas nos últimos dez anos), incluindo invasões e loteamentos irregulares e clandestinos; urbanização irregular, vias estreitas de alinhamento irregular, lotes desiguais, construções fora dos padrões urbanísticos; precariedade dos serviços essenciais (água, esgoto e coleta de lixo); e topografia inadequada para habitação (devido à alta declividade ou à propensão a alagamentos).

As ações de melhoramento de assentamentos precários no Brasil combinam investimentos habitacionais com ações de saneamento básico e vêm sendo realizadas desde meados dos anos 1990, após a realização da Conferência Habitat II. Cabe apontar que, nas últimas duas décadas, as intervenções em assentamentos precários passaram a ter tratamento de política nacional, consolidando seu reconhecimento como parte integrante da cidade (Ipea, 2016c). Nesse sentido, as ações nas favelas devem promover cada vez mais a integração política, social, econômica e cultural desses espaços com seu entorno e o restante da cidade, o que implica necessidade de uma ação integrada entre os diversos setores temáticos das secretarias municipais e dos órgãos públicos.

As intervenções nos assentamentos precários abrangem o conjunto de ações para fazer frente às carências diagnosticadas na área de intervenção e necessárias à elevação dos patamares de qualidade urbanística. Além de melhorias nas habitações (garantindo salubridade, segurança e regularidade) e construção de unidades novas, os projetos podem prever a urbanização, por meio da implantação de infraestrutura básica – incluindo rede elétrica, iluminação pública, sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem pluvial, condições adequadas de coleta de resíduos, contenção e estabilização do solo para eliminação de risco – e de equipamentos e serviços públicos, além da recuperação ambiental dos assentamentos. A integração das diversas políticas sociais no território vem sendo garantida pelo trabalho social, presente em todos os programas de habitação e de melhoramento de assentamentos precários, incluindo o PMCMV e aqueles viabilizados com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (Ipea, 2016c).

Os recursos em ações como essas – a partir do lançamento, em 2007, do PAC, em seu eixo de urbanização de assentamentos precários (UAP) – permitiram a realização de intervenções abrangentes em assentamentos precários de grandes dimensões, tais como complexos de favelas no Rio de Janeiro, em São Paulo e em outras metrópoles brasileiras. As intervenções somam cerca de R$ 27,7 bilhões em investimentos e as mais de 1,7 mil operações já beneficiaram 1.865.475 famílias (Ipea, 2016c).

Diante do cenário atual, a urbanização e regularização de favelas torna-se um importante componente para o enfrentamento do passivo habitacional e socioambiental de nossas cidades. Nesses processos, deve ser promovida a ampla participação das famílias envolvidas, sobretudo aquelas pertencentes a grupos vulneráveis (negros, mulheres,

pobres, idosos e crianças) e com necessidades especiais, viabilizando a implementação dessas ações com vistas à garantia e ampliação de direitos. Ao longo do processo de urbanização e/ou regularização, remoções de famílias podem ser necessárias e, neste caso, o poder público deve atender a diretriz de tratar as famílias com dignidade, sem violência e garantindo uma alternativa habitacional definitiva que inclua a segurança da posse e da propriedade.

Nas áreas de intervenção, o poder público deve cumprir o permanente papel de garantir os direitos sociais, mesmo após a urbanização e a regularização, sobretudo nos casos em que houver remoções. Antes de tudo deve garantir o respeito aos direitos humanos nos casos onde haja necessidade de remoções. Desapropriações violentas têm sido recorrentes nos últimos anos, principalmente nas cidades que recepcionaram e recepcionarão eventos esportivos de grande porte. Essas desapropriações têm forte motivação na liberação de áreas valorizadas da cidade para disponibilizá-las ao mercado construtivo.

As violações têm início quando não se consideram outras soluções que não seja a retirada das famílias, consolidando a primazia da propriedade privada e da execução de investimentos em grandes obras em detrimento do direito à moradia e da função social da cidade e da propriedade. As ações de desapropriação são recorrentemente violentas e as soluções ofertadas às famílias (indenização, aquisição assistida ou auxílio-moradia enquanto aguardam uma moradia definitiva) são insuficientes para que consigam permanecer próximas ao seu local de origem. Nos casos de realocação, se impõem como opção, muitas vezes única, os conjuntos distantes e periféricos, desprovidos de cidade.

O reconhecimento das necessidades habitacionais de um território e as decisões técnicas e políticas que viabilizem seu atendimento, objetivando a redução da precariedade habitacional (em todas as suas feições), demanda um conhecimento bastante profundo sobre todos os aspectos que orquestram e influenciam a construção das cidades. Esses aspectos vão desde as características físicas do território ao reconhecimento de suas aptidões, da configuração da infraestrutura implantada e seu potencial de indução de usos e ocupação, da disponibilidade de equipamentos e serviços básicos, passando pelo entendimento dos interesses dos agentes econômicos e dos vínculos orgânicos que as populações estabelecem com o local de reprodução do seu cotidiano. Construir cidades mais justas espacialmente e que se reproduzam sem ocasionar ainda mais danos

ambientais, exige um diagnóstico realista das características e condições de vida dos indivíduos e das famílias (perfil demográfico, situação econômica, condições de vulnerabilidade, possibilidades e potenciais de desenvolvimento, dentre tantos outros).

Assim, faz-se premente a estruturação, nos três níveis de governo, de um amplo sistema de informações que seja capaz de subsidiar a tomada de decisão. Esse sistema, para além de dados (populacionais, territoriais, econômicos, sobre infraestrutura etc.), deve ser dotado de séries históricas e indicadores que permitam o dimensionamento e monitoramento dos diversos aspectos antes mencionados. Um diagnóstico verdadeiro sobre os assentamentos informais, sobre a necessidade habitacional (e outras necessidades setoriais), sobre os terrenos disponíveis e a infraestrutura implantada, contribuiria para o reconhecimento da dimensão dos desafios que devem ser enfrentados, oferecendo suporte à elaboração de políticas sociais e urbanas ajustadas à realidade e que promovam a justa distribuição dos recursos no território.

A esse sistema amplo de informações, é necessário agregar as demandas sociais, o que implica aprofundamento das experiências de gestão democrática, pelo fortalecimento dos espaços de participação e da ampliação e empoderamento da diversidade de vozes que fazem parte da cidade, conclamando a sociedade à responsabilidade de coparticipar das decisões relativas ao planejamento e à gestão da política habitacional.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A participação brasileira no processo de construção da Conferência Habitat III foi muito expressiva e decisiva para a incorporação da agenda do *Direito à Cidade* no próprio documento da Nova Agenda Urbana, ainda que de forma insatisfatória, na avaliação de muitos, especialmente dos representantes dos movimentos sociais.

A liderança do Brasil nesse processo de construção de princípios e valores esteve alicerçada na experiência brasileira pós-Estatuto da Cidade, correlata à existência e à atuação do Conselho Nacional das Cidades, órgão que reúne atores de diversos segmentos sociais envolvidos na arena e nas disputas em torno da construção da(s) cidade(s) que queremos.

Este documento que vem a público apenas agora, alguns meses após a realização da Conferência Habitat III, traz os resultados das discussões e reflexões feitas por conselheiros do ConCidades que participaram de oficinas de trabalho na qual procuraram discutir os temas propostos pela ONU Habitat – por meio dos insumos que foram disponibilizados no processo preparatório da conferência – e construir um posicionamento do conselho acerca desses temas, que são centrais na discussão da questão urbana.

Trazer a público este trabalho, ainda que tardiamente, serve como registro do esforço que foi feito por conselheiros e técnicos, no processo preparatório da Conferência Habitat III. Mais do que isso, contudo, mais do que ser o registro de uma discussão, em alguma medida, datada e associada a uma agenda passada, este registro pode e deve ser interpretado como uma lupa, um guia, para se olhar o futuro, para se olhar o que vem sendo chamado de "pós-Quito", onde, para alguns se coloca o desafio do processo de implementação da Nova Agenda Urbana.

Considerando, de um lado, as características do processo de formação socioespacial do Brasil, seu modelo de urbanização criador de espaços segregados e de cidades divididas, "confusas" – nas palavras de Pedro Abramo –, onde a cidade real e a cidade legal por vezes convivem como se fossem *layers* que se sobrepõem no mesmo espaço; mas, levando-se em conta, também, o esforço histórico nacional de construção de um marco regulatório para a gestão urbana, incorporando princípios como o da função social da cidade e da propriedade, reconhecendo o direito à cidade, como um direito difuso que se objetiva em diversos direitos que demandam políticas públicas e ações concretas que favoreçam a produção de cidades justas e sustentáveis, *o que esperar do futuro das cidades brasileiras nesse pós-Quito*?

Nesse processo, especial atenção se deve dar às mudanças que estão sendo processadas na política urbana brasileira, observado o contexto de crise econômica e política.

Da mesma forma, vale observar também as interseções da Nova Agenda Urbana com o cumprimento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, em especial o ODS 11 que trata das cidades e comunidades sustentáveis. Nesse sentido, vale questionar e monitorar em que medida e como as políticas públicas brasileiras estão dialogando com essas agendas e compromissos internacionais do qual o Brasil é signatário.

Enfim, as reflexões aqui reunidas, resultado de um profícuo debate com o ConCidades, permanecem atuais e servem, portanto, como um guia de interpretação e análise crítica do momento presente e do futuro próximo, na observação da visão compartilhada, dos princípios e compromissos da Nova Agenda Urbana.

Registro de reflexões comprometidas com o futuro das cidades, por parte de conselheiros que se dedicaram a contribuir para discussões nada triviais, este texto espera contribuir para o debate ainda aberto de como incorporar, na política pública brasileira e na vida cotidiana de nossas cidades, os valores que permeiam o princípio do direito à cidade, com vistas a "tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis", como advoga o ODS 11.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. **O futuro das regiões rurais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2002.

ANA – AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. **Atlas**: abastecimento urbano de água. ANA, 2010. Disponível em: <https://goo.gl/YAcPbw>. Acesso em: 11 ago. 2010.

ANEEL – AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. **Resolução Normativa nº 414**. Brasília: ANEEL, 9 set. 2010.

_____. **Resolução Normativa nº 482**. Brasília: ANEEL, 17 abr. 2012.

ANFAVEA – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS FABRICANTES DE VEÍCULOS AUTOMOTORES. **Anuário da Indústria Automobilística, 2016**. Disponível em: <http://www.anfavea.com.br/anuario.html.> Acesso em: 11 ago. 2016.

AZEVEDO, S. de. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-1986): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, n. 4, out./dez. 1988.

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.

BALTAR, P. E. de A. *et al*. **Trabalho no governo Lula**: uma reflexão sobre a recente experiência brasileira. Global Labour University, maio 2010. (Working Paper, n. 9). Acesso em: 30 jun. 2016.

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 5.917, de 10 de setembro de 1973. Aprova o Plano Nacional de Viação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1973.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 5 out. 1988.

_____. Lei nº 8.989, de 24 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre a Isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, na aquisição de automóveis para utilização no transporte autônomo de passageiros, bem como por pessoas portadoras de deficiência física, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1995a.

_____. Lei nº 9.047, de 7 de julho de 1995. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1995b.

_____. Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996. Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1996.

_____. Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1998.

_____. Lei nº 10.048, de 8 de novembro de 2000. Dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2000a.

_____. Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000. Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2000b.

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

_____. Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004. Institui o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE e o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Brasil Alfabetizado, altera o art. 4º da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2004.

_____. Decreto nº 8.141, de 5 de janeiro de 2007. Tem a finalidade de estabelecer um conjunto de diretrizes, metas e ações para o alcance de níveis crescentes dos serviços de saneamento básico no território nacional e a sua universalização. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2007a.

_____. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2007b.

_____. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nºs 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2009a.

_____. Ministério das Cidades. **Regularização Fundiária Urbana no Brasil**. Brasília: Ministério das Cidades, 31 nov. 2009b.

_____. Secretaria Nacional de Habitação. **Plano Nacional de Habitação**. Brasília: Ministério das Cidades, dez. 2009c.

_____. Decreto nº 7.217, de 5 de junho de 2010, regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2010a.

_____. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2010b.

_____. Lei nº 12.379, de 6 de janeiro de 2011. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Viação – SNV; **Diário Oficial da União**, Brasília, 2011.

_____. Lei nº 12.587, de 16 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nº 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.

_____. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Manual de enfrentamento à violência contra a pessoa idosa**: é possível prevenir, é necessário superar. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2013a. Disponível em: <https://goo.gl/cC3roo>.

_____. Portaria Interministerial nº 571, de 6 de dezembro de 2013. Aprova o Plano Nacional de Saneamento Básico (PNSB). **Diário Oficial da União**, Brasília, 2013b.

_____. Portaria Interministerial nº 17, de 27 de junho de 2014. Institui a Comissão Interseto-

rial de Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2014a. Disponível em: <https://goo.gl/qC1Q5H>. Acesso em: 26 maio 2016.

_____. Ministério das Cidades. **Sistema Nacional de Informações Sobre Saneamento – SNIS**. 2014b. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/>. Acesso em: 11 ago. 2016.

_____. **Diagnóstico do manejo de Resíduos Sólidos Urbanos – SNIS.** 2014c. Disponível em: <https://goo.gl/FLf4dL>. Acesso em: 11 ago. 2016.

_____. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). **Diário Oficial da União**, Brasília, 2015.

_____. **Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – SNIS**. Brasília: MCidades, fev. 2016a. Disponível em: <https://goo.gl/xFwDej>. Acesso em: 11 ago. 2016.

_____. Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 2016. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2016b.

_____. Secretaria Especial de Direitos Humanos. Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos. **Relatório de violência homofóbica no Brasil**: ano 2013. Brasília, 2016c. Disponível em: <https://goo.gl/A2Up9Y>.

_____. Ministério da Saúde. **Datasus**. Brasília: MDS, 2016d. Disponível em: <https://goo.gl/4Mf3gm>. Acesso em: 11 ago. 2016.

BREMAEKER, F. E. J. **As finanças municipais em 2014**. Rio de Janeiro: Observatório de Informações Municipais, 2015.

CAFRUNE, M. E. O direito à cidade no Brasil: construção teórica, reivindicação e exercício de direitos. **RIDH**, Bauru, v. 4, n. 1, p. 185-206, jan./jun. 2016.

CAMARANO, A. A.; KANSO, S.; MELLO, J. L. Como vive o idoso brasileiro? *In*: CAMARANO, A. A. (Org.). **Os novos idosos brasileiros**: muito além dos 60? Rio de Janeiro: Ipea, 2004.

CARBONARI, F.; LIMA, R. S. de. Cidades seguras. *In*: COSTA, M. A. (Org.). **O Estatuto da Cidade e a Habitat III**: um balanço de 15 anos de política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana no Brasil. Brasília: Ipea, 2016. No prelo.

CETIC – CENTRO REGIONAL DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO. **TIC domicílios 2014**. [s.l.]: Cetic, 2014. Disponível em: <https://goo.gl/VxKJP8>. Acesso em: 11 ago. 2016.

COSTA, G. M. *et al*. Planos diretores e políticas territoriais: reflexões a partir de transformações no Vetor Norte de expansão da Região Metropolitana de Belo Horizonte. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, v. 119, p. 79-106, 2010.

FURTADO, C. **Em busca de um novo modelo**: reflexões sobre a crise contemporânea. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

GARCIA, L. P.; SILVA, G. D. M. da. **Mortalidade de mulheres por agressões no Brasil**: perfil e estimativas corrigidas (2011-2013). Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**: aglomerados subnormais – primeiros resultados. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **A década inclusiva (2001-2011)**: desigualdade, pobreza e políticas de renda. Brasília: Ipea, 2012. (Comunicados do Ipea, n. 155).

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

_____. **Boletim do Mercado de Trabalho n. 60**. Brasília: Ipea, 2016b.

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

IPCC – INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. **Climate change 2014**: impacts, adaptation, and vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Cambridge: Cambridge University Press, 2014. 1132 p.

KLUG, L.; MARENGO, J. A.; LUEDEMANN, G. Mudanças climáticas e os desafios brasileiros para implementar a Nova Agenda Urbana. *In*: COSTA, M. A. (Org.). **O Estatuto da Cidade e a Habitat III**: um balanço de 15 anos de política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana. Brasília: Ipea, 2016. No prelo.

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

LAGO, L. C. do (Org.). **Autogestão habitacional no Brasil**: utopias e contradições. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

_____. Autogestão habitacional e a politização das práticas econômicas populares. **Le Monde Diplomatique Brasil**, jun. 2016. Disponível em: <https://goo.gl/vBBFsu>. Acesso em: 3 jul. 2016.

MARGUTI, B. O. **Conjuntos habitacionais**: estruturação socioespacial e acesso à cidade no município de Santo André. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

_____. Cortes no Minha Casa Minha Vida vão estimular precarização da moradia. **Carta Capital**, 8 jun. 2016. Disponível em: <https://goo.gl/1STmVJ>. Acesso em: 8 jun. 2016.

MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; GALINDO, E. P. **A trajetória brasileira em busca do Direito à Cidade**: os 15 anos de Estatuto da Cidade e as novas perspectivas à luz da Nova Agenda Urbana. [s.l.]: [s.n.], [s.d.]. No prelo.

MARGUTI, B. O.; ARAGÃO, T. A. Habitação e assentamentos precários no Brasil: trajetória e desafios para o alcance da justiça espacial. *In*: COSTA, M. A. (Org.). **O Estatuto da Cidade e a Habitat III**: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana. Brasília: Ipea, 2016.

MARICATO, E. **Habitação e cidade**. São Paulo: Atual, 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.

_____. The Recent Urban Protests In Brazil. **ErminaMaricato**, 17 jul. 2016. Disponível em: <https://goo.gl/1eSA5q>. Acesso em: 18 jul. 2016.

MARICATO, E.; FERREIRA, J. S. W. Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? *In*: OSÓRIO, L. M. **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana:** novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre; São Paulo: Sergio Antonio Fabris, 2002. p. 215-250.

MATIJASCIC, M.; SILVA, T. D. Jovens negros: panorama da situação social no Brasil segundo indicadores selecionados entre 1992 e 2012 *In*: SILVA, E. R. A. da; BOTELHO, R. U. (Orgs.). **Dimensões da experiência juvenil brasileira e novos desafios às políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2016.

MCDONALD, R. Água em um planeta urbano: urbanização e o alcance de infraestrutura aquática urbana. **Desafio Ambiental Global**, v. 27, p. 96-105, 2014.

MENDES, C. C. Habitat III: finanças municipais e aspectos federativos – o lado da despesa. *In*: COSTA, M. A. (Org.). **O Estatuto da Cidade e a Habitat III**: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana. Brasília: Ipea, 2016.

NUMBER of mobile phone Facebook users in Brazil from 2013 to 2018 (in millions). **Statista**, [s.d.]. Disponível em: <https://goo.gl/24MHDc>. Acesso em: 11 ago. 2016.

OLIVEIRA, C. A. B. Formação do mercado de trabalho do Brasil. *In*: Oliveira C. A. B. (Org.). **Economia e trabalho**: textos básicos. Campinas: Coleção 30 anos de Economia – Unicamp, 1998.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Desenvolvimento econômico local. **Documentos Temáticos da HABITAT III**, n. 12, 2015a.

_____. Desenvolvimento econômico local. **Documentos Temáticos da HABITAT III**, n. 13, 2015b.

_____. Desenvolvimento econômico local. **Documentos Temáticos da HABITAT III**, n. 14, 2015c.

ORAIR, R. O. **Dilemas do financiamento das políticas públicas nos municípios brasileiros**: uma visão geral. Brasília: Ipea, 2016. Mimeografado.

QUADROS, W. *et al*. Afinal, somos um país de classe média? Mercado de trabalho, renda e transformações sociais no Brasil dos anos 2000. *In*: BARTELT, D. (Org.). **A "nova classe média" no Brasil como conceito e projeto político**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll, 2013.

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

RIBEIRO, L. C. de Q.; SANTOS JÚNIOR, O. A. dos; RODRIGUES, J. M. **Estatuto da Metrópole:** avanços, limites e desafios. 2015. **Observatório das Metrópoles**, 24 mar. 2015. Disponível em: <https://goo.gl/GCMEGW>. Acesso em: 24 mar. 2015.

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

_____. Nosso grande problema não é o déficit de moradia, mas sim o déficit de cidade. **Sul21**, 20 jun. 2016. Disponível em: <https://goo.gl/rHDRgH>. Acesso em: 22 jul. 2016.

SACCARO JÚNIOR, N. L.; COELHO, O. F. Cidades resilientes e o ambiente natural: ecologia urbana, adaptação e gestão de riscos. *In*: COSTA, M. A. (Org.). **O Estatuto da Cidade e a Habitat III**: um balanço de 15 anos de política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana. Brasília: Ipea. 2016. No prelo.

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

_____. (Orgs.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: SILVA, S. A. A PNDR e o planejamento regional brasileiro no início do século XXI. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2150).

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.

SILVA, E. R. A.; OLIVEIRA, R. M. de. Os jovens adolescentes no Brasil: a situação socioeconômica, a violência e o sistema de justiça juvenil. *In*: SILVA, E. R. A. da; BOTELHO, R. U. (Org.). **Dimensões da experiência juvenil brasileira e novos desafios às políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2016.

TOP 15 countries based on number of facebook users. **Statista**, [s.d.]. Disponível em: <https://goo.gl/SEgSZh>. Acesso em: 11 ago. 2016.

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.

VEIGA, J. E. da. **Cidades imaginárias**: o Brasil é menos urbano que se calcula. Campinas: Editora Autores Associados, 2003.

WAISELFISZ, J. J. **Mapa da juventude**: homicídios e juventude no Brasil. Brasília: Secretaria Nacional da Juventude, 2014.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão
Everson da Silva Moura
Leonardo Moreira Vallejo

Revisão
Ana Clara Escórcio Xavier
Camilla de Miranda Mariath Gomes
Clícia Silveira Rodrigues
Idalina Barbara de Castro
Olavo Mesquita de Carvalho
Regina Marta de Aguiar
Reginaldo da Silva Domingos
Hislla Suellen Moreira Ramalho (estagiária)
Lilian de Lima Gonçalves (estagiária)
Lynda Luanne Almeida Duarte (estagiária)
Luiz Gustavo Campos de Araújo Souza (estagiário)

Editoração
Aeromilson Trajano de Mesquita
Bernar José Vieira
Cristiano Ferreira de Araújo
Danilo Leite de Macedo Tavares
Herllyson da Silva Souza
Jeovah Herculano Szervinsk Junior
Leonardo Hideki Higa

Capa
Danielle de Oliveira Ayres
Flaviane Dias de Sant'ana

Projeto Gráfico
Renato Rodrigues Bueno

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 12/16 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m^2 (miolo)
Cartão supremo 250g/m^2 (capa)
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.

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO

ISSN 1415-4765