

RELATÓRIO PRELIMINAR BRASILEIRO PARA A HABITAT III

Relatório aprovado no dia 21 de agosto de 2015 pelo Grupo de Trabalho Habitat instituído pela Resolução Administrativa nº 29 de 2014 do Conselho das Cidades.

Composição do GT Habitat: Ministério das Cidades; Casa Civil da Presidência da República; Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República; Ministério da Fazenda; Ministério do Meio Ambiente; Ministério da Integração Nacional; Ministério da Saúde; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Ciência e da Tecnologia; Ministério do Trabalho e do Emprego; Caixa Econômica Federal; representante do poder público estadual; representante do poder público municipal; representante de entidades dos trabalhadores; representante de entidades empresariais; representante de entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisas; representante das organizações não governamentais e representantes dos movimentos sociais.

Relator: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

Agosto de 2015

Sumário

Introdução	4
I. Questões demográficas urbanas e desafios para uma Nova Agenda Urbana	8
1. Lidar com a rápida urbanização	8
2. Lidar com as conexões urbano-rural	10
3. Atender necessidades de jovens urbanos.....	11
4. Responder às necessidades das pessoas idosas e das pessoas com deficiência	13
5. Integrar gênero no desenvolvimento urbano	15
II. Planejamento Urbano e Territorial: questões e desafios para uma Nova Agenda Urbana	16
6. Garantir o planejamento e o projeto urbano sustentável	19
7. Melhorar a gestão da terra, inclusive o tratamento do espraiamento (sprawl) urbano.....	20
8. Aumentar a produção de alimentos urbana e periurbana.....	22
9. Atender aos desafios da mobilidade urbana	24
10. Aumentar a capacidade técnica para planejar e gerenciar as cidades	26
III. Meio ambiente e urbanização: questões e desafios para uma Nova Agenda Urbana	28
11. Lidar com mudanças climáticas.....	28
12. Redução de riscos de desastres	29
13. Redução de congestionamentos	32
14. Poluição Atmosférica.....	33
IV. Governança urbana e legislação: questões e desafios para uma Nova Agenda Urbana	36
15. Cultura como eixo de desenvolvimento das cidades.....	39
16. Aprimorar a legislação urbana	39
17. Descentralização e fortalecimento de autoridades locais.....	40
18. Aprimorar a participação e os direitos humanos no desenvolvimento urbano	41
19. Melhorar a segurança urbana	42
20. Aumentar a inclusão e a equidade social.....	43
V. Economia urbana: questões e desafios para uma Nova Agenda Urbana	46
21. Melhorar o financiamento local/municipal	47
22. Fortalecer e facilitar o acesso ao financiamento habitacional	48
23. Apoiar o desenvolvimento econômico local.....	50
24. Criar empregos e meios de vida decentes.....	52
25. Integrar a economia urbana na política nacional de desenvolvimento.....	53
VI. Habitação, saneamento e serviços básicos: questões e desafios para uma Nova Agenda Urbana	54
26. Melhoramento de favelas e prevenção de favelização	56
27. Melhoria do acesso à habitação adequada	58

28.	Garantia de acesso sustentável à água potável	60
29.	Garantia de acesso sustentável ao esgotamento sanitário e à drenagem	62
30.	Melhoria do acesso a energias domésticas limpas	64
31.	Melhoria do acesso a meios de transporte sustentável	65
Desafios para uma Nova Agenda Urbana		67
Referências Bibliográficas:		71

Introdução

A realização de uma Conferência Mundial para discutir desenvolvimento urbano constitui oportunidade para firmar compromissos de futuro, com a vida, bem-estar, combatendo desigualdades sociais e segregações, transformando cidades em espaços acessíveis a todos, democráticos, lugares para efetivação de direitos e exercício de oportunidades.

O Brasil está se preparando para Conferência de maneira participativa e inclusiva, pois entende que a questão urbana exige engajamento e parceria entre os três níveis de governo e sociedade. Esse comprometimento político é fundamental para a construção de soluções e estratégias que guiem o Brasil na superação de suas mazelas, com o objetivo de construir uma sociedade justa, mais igualitária, econômica e ambientalmente sustentável.

As cidades exercem papel significativo no desenvolvimento do país em função da localização da produção e do consumo e, em função dos serviços oferecidos e seu papel de organização e controle sobre as demais atividades.

A Constituição Federal de 1988 elevou os Municípios a condição de ente federado, com autonomia para organizar e gerir uma série de serviços públicos que passaram a sua competência, transformando a agenda de responsabilidades dos municípios. Atualmente, a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os 26 Estados, o Distrito Federal e os 5.568 Municípios, todos autônomos entre si.¹

As cidades, local de moradia de 160,9 milhões de brasileiros (Tabela 04), são os territórios por excelência para se pensar o desenvolvimento nacional, possibilitando o acesso à urbanidade básica necessária à reprodução da vida cotidiana com qualidade: infraestrutura de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, sistema viário completo com calçadas, sinalização, além de acesso a moradia adequada e todos os demais serviços básicos.

A demanda habitacional brasileira, formada em parte por domicílios inadequados e mais o crescimento demográfico, é segundo estudo da Caixa (2011), de aproximadamente 7,71 milhões de unidades, e está concentrada na faixa de três a dez salários mínimos² (54% do total), sendo em grande parte atendida hoje, ao contrário do período passado, pelo mercado imobiliário formal e programas habitacionais do governo federal. Por sua vez, o déficit habitacional de cerca de 5,430 milhões de moradias (FJP, 2014) concentra-se nas faixas de renda situadas abaixo de três salários mínimos (73,6%) (FURTADO; LIMA NETO; KRAUSE, 2013)

Por outro lado, segundo o universo de municípios que respondem ao Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS (2013), 92,98% dos municípios tem atendimento urbano de água, 56,3% tem coleta de esgoto, dos quais 69,42% contam com tratamento dos efluentes. As políticas públicas voltam-se, nesse contexto, para enfrentar o desafio de levar esses serviços à parcela mais vulnerável da população, buscando a universalização do acesso ao saneamento e à água potável até o prazo de 2030, conforme estipulado no Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB) aprovado em 2013 (Decreto Federal nº 8141/13).

¹ Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

² O salário mínimo, conforme Decreto Nº 8.381, de 29 de dezembro de 2014, para o ano de 2015 corresponde a R\$ 788,00 (setecentos e oitenta e oito reais).

A desigualdade nas cidades se manifesta também nas condições de mobilidade da população, sobretudo, em função da renda, com particular atenção às dificuldades de acessibilidade das pessoas com deficiência e com mobilidade reduzida. Se os níveis de trânsito se aproximam de patamares críticos para todos, elas são piores para aqueles que devem cumprir longas distâncias, com custo relativo elevado e baixa qualidade e segurança. Há ainda aqueles que não se movem, por faltar transporte, oportunidade, acessibilidade ou recursos financeiros. Visando transformar essa realidade, investimentos federais no transporte público coletivo e garantias legais de gratuidades e subsídios nas tarifas de transporte tornaram-se usuais nos últimos anos.

Aos déficits setoriais e às diferenças de acesso a serviços e equipamentos básicos somam-se outras dimensões da vida: lazer, segurança, saúde, educação, cultura etc., que de maneira geral evidenciam os grandes desafios para a efetiva inclusão socioespacial e para a redução das desigualdades, e da fragmentação urbana.

Para transformar essa realidade são necessários investimentos financeiros, uma sociedade civil organizada e mobilizada em prol de cidades mais justas e inclusivas, de compromissos políticos de governos nacional, estaduais e municipais, de uma maior democratização e acesso ao Judiciário, de maior capacidade e qualidade dos gestores públicos e dos organismos governamentais.

No último período, desde Habitat II, tornou-se claro e obrigatório que a gestão pública deve acontecer sob a égide do planejamento e da participação, social com mecanismos integrados, que busquem a produção de cidades para todos.

Entre as cidades brasileiras, deve-se dar destaque às metrópoles ou grandes cidades, que concentram parte expressiva da população urbana (50% da população brasileira vive nos 25 maiores aglomerados urbanos) e da produção da riqueza (63% do PIB brasileiro é produzido nas metrópoles). As principais metrópoles desempenham papel significativo na rede de cidades desde a década de 1960, quando se pensou a integração do território a partir desses espaços. Desde então, as metrópoles passaram a concentrar não apenas a população, mas investimentos de maneira geral, tornando-se espaços de riqueza e pobreza, nos quais a segregação socioespacial, característica da urbanização brasileira, se revela de maneira mais intensa.

Enquanto lugar da ação política, as cidades e o desenvolvimento urbano ainda são vistos como um sistema setorizado de bens, equipamentos e serviços. A integração territorial de políticas, indispensável para que as cidades atendam efetivamente e por completo seus beneficiários e suas necessidades, constitui um desafio também para a agenda mundial das cidades.

Nos últimos 20 anos o Brasil construiu um quadro legal e normativo robusto para implementar uma efetiva reforma urbana. Avançou-se, por exemplo, na regularização fundiária e urbanística dos assentamentos informais de baixa renda (favelas, cortiços, loteamentos irregulares e clandestinos, etc) e na implementação de instrumentos importantes como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), que destina áreas à moradia de população de baixa renda e as sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo.

Observa-se que uma série de questões urbanas se colocam, entretanto, de maneira estrutural, como impedimentos ou empecilhos ao desenvolvimento nacional. O modelo de urbanização baseado na exclusão social e na segregação socioespacial, que cria espaços urbanos fragmentados e mesmo partidos, é a mais candente.

Nesse contexto, assume grande importância o debate sobre o direito à cidade, tema cuja discussão vem ganhando espaço nos foros e eventos internacionais – nos quais, não raro, são apresentados documentos que buscam definir os contornos desse direito. Exemplo disso é a Carta do Rio de Janeiro, apresentada pelos movimentos sociais durante o V Fórum Urbano Mundial (Rio de Janeiro, de 22 a 26 de março de 2010), e teve como tema principal "O Direito à Cidade: Unindo o Urbano Dividido".

Na Carta, afirma-se, entre outros, que "[o] Direito à Cidade deve se constituir como um direito coletivo das presentes e futuras gerações a uma cidade sustentável, sem discriminação de gênero, idade, raça, condições de saúde, renda, nacionalidade, etnia, condição migratória, orientação política, religiosa ou sexual, assim como de preservarem sua memória e identidade cultural" e que "as cidades devem ser compreendidas como um espaço e lugar privilegiado do exercício da cidadania e da democracia como forma de assegurar a distribuição e o desfrute equitativo, justo e sustentável dos recursos, riquezas, serviços, bens e oportunidades aos seus cidadãos, compreendidos como todas as pessoas que habitam de forma permanente ou transitória nas cidades".

Dessa forma, o direito à cidade vem sendo debatido sob a perspectiva do direito de uso por todos, sem privilégios ou distinções de qualquer espécie, do espaço público e coletivo da cidade, bem como o dever das instâncias públicas em assegurar que a produção da cidade busque a realização de suas funções sociais.

As discussões em torno do direito à cidade buscam, portanto, traduzir o anseio dos moradores de uma cidade de viver por completo o espaço urbano, indistintamente, independente de renda, raça, gênero, idade, credo ou religião - de participar da produção da cidade em suas múltiplas dimensões e dela poder amplamente usufruir.

Essas discussões enfatizam, da mesma forma, a importância de que as políticas urbanas sejam definidas e implementadas de forma participativa, a partir dos moradores e em seu coletivo benefício, efetivando a função social da cidade, de modo que se rompa o mecanismo e o modelo de urbanização historicamente excludente e espacialmente segregador, que muitas vezes privilegia interesses econômicos ou sociais de grupos não representativos em detrimento daqueles da maioria das pessoas que vive nas cidades.

O direito à cidade revela, portanto, a relação das pessoas com a cidade numa perspectiva de integralidade, considerando que a cidade em si, a forma, as infraestruturas, a arquitetura, não é o sujeito de direito. Considera-se que a cidade e suas características simbólicas, valores, patrimônios e bens materiais e imateriais, memória e identidade coletiva, que em muitos casos já contam com proteção jurídica própria por suas características iminentes, são todos indissociáveis, formando um ambiente produzido, formas e conteúdos, a ser compartilhado segundo direitos iguais de acesso, uso e gestão para todos, o direito à cidade.

Resta à sociedade brasileira a consolidação da esfera pública e coletiva, o reforço da consciência cidadã que passa, evidentemente, pelo reconhecimento de um conjunto de direitos a serem positivados na práxis urbana, nas relações diárias, cotidianas, e não apenas reconhecidos na legislação. Trata-se de possibilitar ao conjunto da sociedade compartilhar com igualdade o espaço público, o espaço produzido, os equipamentos e infraestruturas, reconhecer a função social da propriedade e compartilhar os serviços e bens hoje distribuídos de maneira desigual e seletiva pelo espaço urbano.

No Brasil, o Estatuto da Cidade assegurou o direito a cidades sustentáveis, definido em seu artigo 2º(I), como o "direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, a infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações". Coloca-se como fundamento deste marco jurídico a função social da propriedade e da cidade, princípio balizar para efetivar-se o direito à cidade por meio de todos os instrumentos jurídicos, urbanísticos e tributários constantes na Lei e na legislação posterior. Vale ressaltar que direito à cidade recebeu um tratamento jurídico de direito difuso na lei de ação civil pública (lei no 7.347, de 24 de julho de 1985) ao estabelecer que os habitantes são atingidos por danos à ordem urbanística.

Com base neste marco jurídico e no reconhecimento deste direito e da função social, além da necessidade de se instituírem processos participativos para tanto, parcela significativa da sociedade brasileira vem mais e mais se posicionando em prol dessa transformação, em prol da definição de

novas bases, primeiramente coletivas e sociais, para a produção urbana. As mudanças do quadro normativo e das políticas urbanas no último período representa uma profunda transformação da sociedade em busca de assegurar direitos, reduzir as desigualdades e levar cidadania a todos brasileiros, enfim, de construir o edifício chamado direito à cidade.

Pensar no direito à cidade é pensar em formas para que o uso da cidade se dê de maneira pública e coletiva. Trata-se de pensar a cidade planejada, produzida e reproduzida a partir de todos e para todos, como espaço essencial para a edificação da cidadania e para o convívio das diferenças e da sociabilidade; para a realização, pois, da paz e da harmonia entre pessoas e povos.

I. Questões demográficas urbanas e desafios para uma Nova Agenda Urbana

Os desafios colocados para uma nova agenda urbana no Brasil partem dos importantes avanços desde a realização da Habitat II. O quadro normativo, reconhecimento dos direitos e a priorização dos investimentos públicos marcaram os últimos anos. Entretanto velhos desafios de universalização de acesso a equipamentos, bens e serviços básicos ainda compõem a agenda futura, que em parte se renova, mas também se aprofunda em sua urgência. Garantir o direito das pessoas à cidade é a síntese da nova agenda urbana.

Se, na segunda metade do Séc. XX, observou-se forte crescimento demográfico nas metrópoles e grandes cidades brasileiras, como resultado da industrialização, em período mais recente, a exploração de recursos minerais, o avanço da fronteira agropecuária, bem como a localização de grandes empreendimentos de infraestrutura no interior do país, atraem e movem grandes contingentes, especialmente para o Norte e Centro-Oeste.

A população brasileira, em 2010, era de 190,7 milhões (Tabela 04). A taxa de urbanização brasileira atingiu 84,4%, no mesmo período. A taxa de crescimento da população rural, por sua vez, mostra-se negativa, com uma redução anual média de 0,7% entre os anos de 1991 e 2010 (Tabela 4). Tendo em vista que esses números tendem à estabilidade, o que vale é observar a transformação de seus componentes.

O crescimento da população economicamente ativa (PEA) urbana, por exemplo, entre 2001 e 2011 foi, em termos relativos, de apenas 0,01 p.p., passando de 53,5% para 53,51% (Tabela 2). Contudo, considerando o crescimento populacional na década, o resultado é um aumento aproximado de 15 milhões de pessoas em idade de exercer atividades econômicas nas cidades.

Outro crescimento observado foi o da população com idade superior a 60 anos (Tabela 3), que em 1996 representava 8,61% da população total, com cerca de 11 milhões de habitantes, e em 2013 chegou a 13,04% da população brasileira – ou 26,3 milhões de habitantes, praticamente o dobro em termos absolutos. Da mesma forma, o Censo 2010 mostrou que 23,91% da população, ou 45,6 milhões de pessoas, têm algum tipo de deficiência – visual, auditiva, motora, mental ou intelectual. Esse número também se relaciona com o envelhecimento da população, uma vez que os dados desagregados mostram que, ao tempo em que a deficiência severa (8,3% da população) atinge pessoas em qualquer idade, sua prevalência é proporcionalmente maior no grupo de pessoas idosas: a prevalência de deficiência auditiva severa se multiplica por cinco entre pessoas idosas (de 2,4% da população até 60 anos, passa a 12%), a de deficiência visual se multiplica por quase nove (0,6% para 5,2%) e a de deficiência motora por quase onze (1,1% para 12,1%).

Tais mudanças demográficas, como o aumento da PEA com ingresso de jovens e aumento expressivo da população idosa e da população com deficiência, trazem novos desafios para a política urbana, que deve se voltar com maior atenção para esses grupos específicos.

1. Lidar com a rápida urbanização

Com a intensificação do processo de industrialização, o Brasil assistiu um processo acelerado de urbanização, associado à explosão demográfica. A população passou de predominantemente rural para majoritariamente urbana em menos de 40 anos. Em 1950 (Tabela 4), a população urbana era equivalente a 36% e, em 1980, já representava quase 70% da população brasileira. De 1950 a 1960 a população urbana aumentou 70,39%. Em seguida, até 1970, o aumento foi de 65,3%, e até 1980 houve aumento de 55,02%, em seguida até 1991 de 35,19%, desacelerando para 24,24% até 2000, e

para 16,82% até 2010. Em 50 anos, de 1960 a 2010, o Brasil urbano cresceu 402%, passando de 32 para 160 milhões de pessoas.

Tal urbanização assumiu perfil notadamente metropolitano. Nas maiores cidades brasileiras, o acelerado processo de urbanização se fez marcar, por um lado, pelo loteamento irregular como solução habitacional nas periferias e, por outro, pela multiplicação de vazios urbanos e do número de imóveis vagos em áreas urbanizadas, com consequências em termos de desintegração socioterritorial entre bairros e áreas centrais, segregação socioespacial, fragmentação espacial e elevando custos de implantação e uso da infraestrutura urbana, entre outros problemas. A vacância urbana em 2010 atingiu 4,7 milhões de domicílios³.

Também rapidamente surgem loteamentos fechados para as classes abastadas e condomínios horizontais. Tal modelo excludente de urbanização tem sido observado no último período com rapidez, não somente nas metrópoles, mas também nas cidades médias.

Para tratar da urbanização de maneira estratégica e ligada ao processo de desenvolvimento nacional promovendo a integração do território e a diminuição das diferenças regionais, seguindo modelos comumente aceitos de definição e exploração de redes produtivas, exploração otimizada dos fatores de localização das distintas atividades, multiplicação e desconcentração das oportunidades etc., é necessária a definição de elementos mínimos para se caracterizar a cidade e, por consequência, as vilas e as aldeias. A mesma necessidade estaria posta às metrópoles. A partir dessas definições, seria possível a estruturação de políticas estratégicas de desenvolvimento e investimento, inclusive no plano mundial, baseadas na configuração atual dos territórios e na desejada produção futura.

No federalismo brasileiro⁴, em função da autonomia política e administrativa municipal, a definição hierárquica de aldeias, vilas, cidades, metrópoles e a função que cada uma exerce no desenvolvimento torna-se um desafio de grande monta. No último período o número de Municípios no Brasil⁵ passou de 4.491 em 1991 para 5.565 em 2010, logo 1.074 novas “cidades”, com toda a estrutura política e administrativa de um ente federado foram criadas. Entretanto diversos Municípios não encerram individualmente o conjunto de capacidades necessárias para colocar em prática políticas locais que garantam a função social da propriedade e da cidade, como estabelecida no Estatuto da Cidade, e mesmo em sua integralidade uma política nacional de desenvolvimento urbano e social.

A rede urbana brasileira se mostra ainda desequilibrada. Algumas grandes metrópoles, número limitado de cidades médias e milhares de Municípios pequenos conectam-se predominantemente via malha rodoviária, muitas vezes precária ou incipiente. Cerca de 370 Municípios estão englobados em alguma região de influência de metrópole ou capital regional. As pequenas cidades, diversas vilas e vilarejos, estão conectadas a uma cidade de médio porte, que por sua vez, conecta-se à uma metrópole. Constituem, dessa forma, rede hierárquica com alguns níveis e diversas conexões a serem estabelecidas. Políticas recentes de “interiorização” de instituições de ensino técnico e superior e a construção ao longo de diversos anos do Sistema Único de Saúde pública colaboram na equalização da rede urbana e na minimização das desigualdades regionais.

³ Vide Tabela 5do IPEA, no Anexo do presente relatório.

⁴ A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os 26 Estados, o Distrito Federal e os 5.568 Municípios, todos autônomos entre si, conforme a Constituição Federal de 1988.

⁵ <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/0000000684181210201118380911960.pdf>

2. Lidar com as conexões urbano-rural

A transição demográfica e populacional do rural para o urbano, experimentada no Brasil, desde o final do século XIX e principalmente durante o século XX, gerou transformações na ocupação do território e influenciou o processo de desenvolvimento regional, causando impactos econômicos, ambientais e sociais.

Hoje 29,8 milhões de brasileiros vivem na área rural (IBGE, 2010a) e há mais de 4 milhões de estabelecimentos da agricultura familiar (IBGE, 2006), envolvendo mais de 5 milhões de famílias de agricultores conforme registro oficial da DAP/MDA (Declaração de Aptidão ao Pronaf do Ministério do Desenvolvimento Agrário)⁶.

Uma forma de examinar conexões urbano-rurais consiste em considerar a população urbana e rural cuja atividade principal de trabalho seja oposta à característica da zona em que reside. Dito de outra forma, trata-se de contabilizar (i) o percentual de pessoas que moram em zona urbana e que trabalham no setor agrícola; e (ii) o percentual de pessoas que moram em zona rural e não trabalham no setor agrícola.

A primeira condição mostra percentual em queda ao longo do período observado (Tabela 6): de 3,7% em 1996, para 3,31% em 2006, e 2,41% em 2013. O Nordeste mostra o percentual mais alto, com 3,58% das pessoas que vivem em áreas urbanas trabalhando no setor agrícola, em 2013. A segunda condição, inversamente, mostra percentual em crescimento no período observado: de 11,54% em 1996, para 14,71%, e 16,41%. No Sul está o mais alto percentual: 20,74%. Ainda considerando pessoas que vivem em área rural e não trabalham em atividade agropecuária, seu percentual é bem mais alto em regiões metropolitanas (RMs): 30,56%. Trata-se de uma demonstração da atratividade do trabalho e do meio urbano em detrimento do rural, notadamente em espaços densos e consolidados. Trata-se também da busca por maior qualidade de vida e acesso a serviços de saúde e educação, principalmente para a população jovem.

Por outro lado, a pluriatividade (desenvolvimento de outras atividades além das agropecuárias) por parte da população rural indica tendência de aproximação entre atividades classicamente vinculadas ao urbano mas ligadas ao rural. Além disso, apesar do significativo esforço governamental na interiorização de equipamentos, bens e serviços, como programas de habitação rural, expansão da cobertura do SUS (Sistema Único de Saúde), em especial com o programa Mais Médico, e notáveis avanços no campo da educação (escolas rurais, transporte escolar rural, universidades, institutos tecnológicos, etc.), remarcando o esforço recente (Decreto nº 7.352, de 04 de novembro de 2010) na institucionalização de concepção pedagógica específica, boa parte da população rural continua desenvolvendo atividades no meio urbano.

Identifica-se que se o êxodo rural diminuiu, enquanto fixação de população migrante, a “migração temporária” em função do trabalho temporário vinculado às atividades agropecuárias e também da construção civil continua ocorrendo de forma bastante relevante.

Nas áreas de expansão da fronteira agrícola e nas proximidades das grandes obras de integração territorial, o afluxo de migrantes não difere do processo vivido nos anos 1970. Isso também acontece em certas periferias de RMs e cidades médias em franco processo de crescimento.

⁶ Importante destacar que os registros de emprego não identificam a agricultura familiar, uma das atividades mais importantes do meio rural, visto que o agricultor não é empregado e seus familiares, envolvidos na produção, também não tem o trabalho definido por relações de emprego.

Por outro lado, pequenas cidades ou vilas do interior foram deixadas vazias, contrastando com as novas fronteiras de expansão agropecuária e seus novos assentamentos precários. Grandes metrópoles com periferias não urbanizadas e adensadas assistem cidades médias do interior do país recebendo movimentos migratórios e de crescimento populacional com a mesma lógica de desassistência e falta de planejamento das ações públicas e privadas, marcas deletérias da exclusão e da segregação.

Deve-se considerar a tendência de queda do número de pessoas em todo o país que moram no urbano e trabalham no rural (diminuição de 3,31%, em 1996, para 2,41% de toda a população urbana em 2013).

Diferentemente de décadas anteriores, torna-se cada vez mais complexa a adoção de uma definição consistente com os padrões de reprodução urbano e rural. No entanto, existem alguns avanços na definição de políticas relacionadas ao tema, em especial no que tange a promoção de atividades agrícolas em áreas urbanas. Em novembro de 2014, foi produzido pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) documento técnico contendo subsídios para uma Política Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana (PNAUP). O documento atualmente encontra-se em discussão em Comitê Técnico instituído no âmbito da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), instância governamental responsável pela coordenação e monitoramento de políticas públicas federais relacionadas à segurança alimentar e nutricional, ao combate à fome e à garantias do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA).”

O desafio colocado é continuar a aprofundar, no contexto de uma Nova Agenda Urbana, políticas que fortaleçam complementaridades entre meios urbano e rural e aprofundem o processo de expansão, a este último, das infraestruturas físicas e sociais, equipamentos e serviços urbanos, eliminando a visão anacrônica do rural como sinônimo de atraso e de uma dualidade entre rural e urbano.

Negar o rural é negar o urbano. Os dois espaços devem ser analisados em suas complementaridades mais do que em suas diferenças e sempre sintetizados em suas relações e não de forma isolada. A disponibilidade de infraestrutura (abastecimento, habitação, comunicação, energia), de serviços (saúde, educação) e de bens desses dois espaços, equivocadamente vistos como estanques, está cada vez mais similar. Cada vez mais as populações desses espaços criam relações com ambos meios, borrando limites entre modos, urbano e rural, e formas, campo e cidade.

3. Atender necessidades de jovens urbanos

Nos últimos vinte anos há um processo de desaceleração do crescimento da população jovem no Brasil (Tabela 7). Em 1996, jovens de 15 a 18 anos compreendiam 8,76% da população; em 2013, são 7,07% (e ainda menos, 6,62%, nas RMs). Jovens de 19 a 29 anos eram 18,28% da população em 1996; e 17,25%, em 2013,

A escolaridade da população de 18 a 29 anos, com ensino fundamental completo (Tabela 8), indica crescimento na média brasileira, passando de 38% em 1991 para 74% em 2010. Esse crescimento foi notado com maior expressão especialmente nas maiores cidades, em que ultrapassou 80% em todas regiões, com exceção do Norte (77%). Os Municípios de até 100 mil habitantes mostram mesmo comportamento, mas partem de valores bem abaixo da média nacional em 1991. Nos extremos, estão o Norte, onde 17% dos jovens tinham ensino fundamental completo em 1991, e 55% em 2010, e a Região Sul, com 35% em 1991 e 78% em 2010.

O ensino médio constitui-se, no Brasil contemporâneo, condicionante para ingresso no mercado de trabalho, exigido em cerca de 90% dos novos empregos. Nesse sentido, cabe apontar redução da taxa de abandono escolar precoce, com diminuição de 48% para 36,5% entre os anos de 2000 e 2010 (população jovem entre 18 e 24 anos sem ensino médio completo e que não se encontrava estudando). (IBGE, 2010b). Contudo, nota-se forte variação desse indicador relativo à renda: em 2013 o abandono escolar precoce no ensino médio corresponde a 50,8% no primeiro quinto de renda, contrastando com o abandono de 9,8% no último quinto de renda (IBGE, 2014).

No que diz respeito ao número de matrículas nas universidades, o Brasil avançou de 3,5 para 7,0 milhões desde a criação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) em 2011, assim como implantou em mais de 400 Institutos técnicos federais.

Para acesso às atividades de ensino atualmente muitos municípios já disponibilizam meia passagem ou mesmo gratuidade total, embora em geral restritas aos deslocamentos residência-estudo. Aqueles jovens que se encontram no mercado formal contam, a depender da renda, com o vale transporte, de uso irrestrito a qualquer viagem, mas com quantidade mensal restrita ao número de viagens necessárias ao deslocamento casa-trabalho.

Em relação ao trabalho informal, 2013, 17,83% dos jovens de 19 a 29 anos estavam nesta situação, em comparação com 24,45% em 2006 (Tabela 9). A Região Nordeste, no entanto, mostra percentual próximo (24,5%) ainda em 2013, mas com tendência de queda. A informalidade entre jovens é menor nas RMs do que no Brasil: 13,64%. Segundo os critérios de raça/cor, houve uma redução de jovens negros, de 19 a 29 anos empregados no mercado informal entre os anos de 2006 (24,14%) e 2013 (17,74%).

As melhorias sociais e econômicas pelas quais o Brasil passou na última década geraram aumento da renda familiar, o que sugere que muitos jovens, especialmente da periferia urbana, tiveram aliviada a pressão pela entrada no mercado de trabalho, aumentando os anos de permanência nas escolas. Contudo, como aponta Camarano e Kanso (2012), houve aumento, entre 2000 e 2010, dos jovens de 15 a 29 anos que não trabalham e estudam, estando o fenômeno relacionado aos baixos ingressos de renda e escolaridade das famílias, sendo maior quanto menor a renda.

Em 2013 o percentual de “jovens que não estudam nem trabalham” (16,68% e 10,83%, respectivamente para as faixas etárias de 19 a 29 anos, e de 15 a 18 anos) estava abaixo dos observados em 1996 (19,64% e 11,83%), mas superiores aos observados em 2006 (14,9% e 9,08%), fato que poderia ser relacionado aos momentos de expansão e retração econômica (Tabela 10). Entre as regiões, os maiores percentuais em 2013 são observados no Nordeste (21,13% para 19-29 anos e 12,54% para 15-18 anos) e os menores, no Centro-Oeste (11,39% e 9,12%, respectivamente). Os dados produzidos pelo IBGE também mostram uma dimensão racial: em 2010, 62,4% desses jovens eram negros (pretos e pardos). Se considerarmos a dimensão de gênero, notamos maior incidência entre mulheres, com percentuais superiores à média nacional em todos os anos analisados (1996, 2006 e 2013). Entre os jovens nessa categoria 60% são mulheres, e dessas 50% são mães. O componente de gênero revela, assim, novos desafios para as cidades, além da necessidade de educação e trabalho, é necessário tratar integralmente dessas esferas no espaço urbano, propiciando creches e escolas de tempo integral e acesso ao trabalho.

Um problema que impacta diretamente ao grupo jovem é a questão de segurança pública. Em 2012 houve 56 mil pessoas vítimas de homicídios no país, sendo que, do total, 53% eram jovens de 15 a 29 anos, sendo 77% negros e 93,30% do sexo masculino (WAISELFISZ, 2014). Segundo o critério de cor/raça da vítima, há tendência particular nos homicídios praticados contra jovens, entre 2002 e 2012, com redução de 32% de vítimas brancas e o aumento de 32,3% de vítimas negras (WAISELFISZ, 2014).

A taxa de homicídios (Tabela 11), sem considerar desagregação etária, varia conforme a inserção regional da cidade, tendo havido crescimento em praticamente todas as regiões, à exceção do Sudeste. Nesse sentido, em 1996, na Região Sudeste, o indicador era de 34 mortes a cada 100 mil habitantes, reduzido para 21,8, em 2009. Em contraponto, o Nordeste apresentava taxa em 1996 de 18,2 mortes por causas externas para cada 100 mil habitantes, passando para a segunda colocação em 2009, seguido pelo Centro-Oeste, respectivamente com taxas de 33,5 e 32,4 a cada 100 mil habitantes. Esse fato em si retrata o processo de descentralização e crescimento acelerado das duas regiões, que, com maior presença de população jovem, tendem a apresentar evolução mais intensa do índice de mortalidade para esses grupos específicos.

A população jovem encarcerada cresceu 32%, entre 2007 e 2012, chegando a 266,3 mil pessoas (Tabela 12). Esse contingente é superior ao de não jovens (214 mil), mas a variação do encarceramento de não jovens foi maior. Se considerarmos o critério raça/cor, a taxa de negros encarcerados (jovens e não jovens) também cresceu 32% no mesmo período, enquanto entre brancos cresceu menos, 26%.

A população encarcerada (novamente entre pessoas de qualquer idade) é maior entre homens do que entre mulheres (Tabela 13): 483,6 mil contra 31,8 mil em 2012; mas a variação de 2007 a 2012 foi maior entre mulheres: mais 67% contra mais 39% entre homens.

Correlacionando os dados de escolaridade, violência e encarceramento, nota-se primeiramente que jovens negros permanecem vivenciando situações de vulnerabilidade, em que pese a existência de políticas públicas sociais e de enfrentamento ao racismo. O mesmo acontece com as mulheres que experimentam situações mais sensíveis, necessitando políticas específicas e adaptadas.

Os fenômenos elencados têm forte correlação com a renda e, por conseguinte, com a localização das pessoas no território e as oportunidades de acesso que lhes são apresentadas. Nesse sentido, a drástica diminuição das várias formas de violência urbana, que parece resumir uma série de necessidade dos mais jovens, tem sua solução muito além das políticas raciais e de gênero isoladamente. Novos modelos de urbanização, com especial atenção às áreas de expansão da fronteira urbana e reurbanização integral e integrada de assentamentos precários são políticas que devem ser continuadas e aprofundadas levando urbanidade a todos na cidade.

4. Responder às necessidades das pessoas idosas e das pessoas com deficiência

No sentido oposto, o crescimento da população idosa se acelera no último período, desde Habitat II. A proporção da população idosa brasileira (com 60 anos ou mais) representava em 1996 cerca de 8,61% da população, passando para 10,18% em 2006 e 13,04% em 2013 (Tabela 3). A desagregação dos dados por gênero evidencia a feminização da população idosa em todos os anos analisados, inclusive comparativamente com percentuais maiores que a média nacional (9,31% em 1996, 11,10% em 2006 e 14,09% em 2013).

Quando comparamos as regiões do país, em todas há aumento da proporção de pessoas idosas, porém a Região Norte apresenta menor percentual entre os anos analisados. Assim, em 2013, as regiões Sul e Sudeste apresentaram as maiores proporções de pessoas idosas – 14,55% e 14,17%, respectivamente –, contra apenas 8,83% no Norte.

O percentual de pessoas idosas “arrimo de família” (Tabela 16), assim considerados os casos em que a renda da pessoa idosa for superior a 50% da renda domiciliar, manteve-se relativamente estável, com leve aumento, nos últimos vinte anos (40,61% em 1996, 43,77% em 2006 e 42,01% em 2013).

Os dados demonstram que um grande número de pessoas idosas garante a sobrevivência de suas famílias e, de certa forma, contribui com o dinamismo da economia do país. Ao analisarmos as RMs brasileiras, há um quadro diverso, com crescimento mais expressivo dessa situação, de 35,69% em 1996 para 44,32% em 2006 e 49,94% em 2013.

Os dados sugerem que a sociedade e as cidades irão conviver com mais intensidade com os desafios de uma grande população idosa, que demanda serviços e infraestrutura específica e que tem papel estruturante na economia e na dinâmica urbanas.

Nesse sentido é importante notar que o envelhecimento da população está relacionado às conquistas dos direitos da pessoa idosa e nas políticas públicas de saúde, assistência e educação. A propósito, em 2011, 96% dos Municípios indicaram possuir alguma ação ou política para a população idosa (Tabela 15).

Da mesma forma, é crucial garantir o exercício pleno e equitativo de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais para todas as pessoas com deficiência, estimadas em 23,91% da população brasileira, segundo o Censo 2010, e cuja grande maioria (84,36%) vive em áreas urbanas. Para tanto, as cidades precisam oferecer a igualdade de oportunidades e a acessibilidade arquitetônica, comunicacional e atitudinal, de acordo com a Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, a qual foi adotada pelo Brasil com equivalência de emenda constitucional.

Assim, cabe ao Poder Público, nos três níveis da Federação, tomar todas as medidas apropriadas para possibilitar às pessoas com deficiência viver de forma independente e participar plenamente de todos os aspectos da vida, com acesso ao meio físico, ao transporte, à informação e comunicação e a serviços e instalações abertos ao público e de uso público. Ilustrativo do grande desafio federativo da acessibilidade é o dado de que, em 2011, quase a metade dos municípios (42,6%) não possuía qualquer item de acessibilidade no prédio de suas prefeituras e apenas 290 delas (5,2% do total) permitiam acesso a pessoas acompanhadas de cão-guia. (IBGE, 2011)

A efetivação dessas políticas passa pelo acesso de pessoas idosas e pessoas com deficiência às ações públicas, no que tange à mobilidade cotidiana. Aí se coloca um grande desafio, não só de possibilitar a mobilidade, mas que essa se dê em ambiente seguro e acessível. A sexta causa de morte entre pessoas idosas no Brasil, em 2011, foram as “causas externas” (3,4%), sendo a morte por acidente de trânsito o segundo motivo desta categoria. Desagregando-se os dados por idade e gênero, conclui-se que morrem por esse motivo mais homens idosos (37,2%, 60-69 anos; 32,3%, 70 -79 anos; 18,3%, 80 anos ou mais) do que mulheres idosas (36,0%, 60-69 anos; 24,0%, 70-79 anos; 7,2%, 80 anos ou mais) (BRASIL, 2014g).

O sistema viário tem papel importante à humanização das cidades, viabilizando a inclusão de grupos populacionais com mobilidade reduzida, pessoas idosas, com deficiência e também crianças. Assim, o exercício de direitos com autonomia pela população idosa ou com deficiência exige adequação do sistema viário às suas especificidades, devendo-se priorizar a construção de calçadas (passeios), faixas de pedestres e passarelas. Contudo, constata-se que, em 2011 (Tabela 17), apenas 17,1% das pessoas idosas residindo em Municípios com menos de 100 mil habitantes contavam com algum tipo de política de acessibilidade. No sentido oposto, estão as cidades com população entre 1 e 5 milhões, as quais, em 100% dos casos, informaram ter algum tipo de política de acessibilidade. O Censo 2010 ainda verificou que somente 66,4% dos moradores em domicílios particulares permanentes contavam com calçadas no entorno de seu domicílio e apenas 3,9% dispunham de rampas para cadeiras de rodas.

A questão da capacidade econômica da pessoa idosa de acesso ao transporte coletivo é tema superado no Brasil, que assegurou constitucionalmente gratuidade ao sistema, o que também acontece por meio de políticas específicas em diversas atrações de cultura e lazer, gratuitas ou com descontos de 50% para pessoas idosas. Apesar disso – e, em alguma medida, em virtude disso –, há

grande resistência na adoção de veículos de transporte coletivo mais acessíveis, como ônibus urbanos de piso baixo e ônibus rodoviários com plataforma elevatória.

No que diz respeito à habitação, duas questões devem ser consideradas: o acesso ao bem, o financiamento para pessoas idosas e pessoas com deficiência e a adequação dos projetos, inclusive dos espaços de sociabilidade. O Estatuto do Idoso garante a reserva de pelo menos 3% (três por cento) das unidades habitacionais residenciais. Atualmente, o programa Minha Casa Minha Vida garante 6,2% das unidades habitacionais para as pessoas idosas. Já a população com deficiência com renda inferior a R\$ 1.600 tem prioridade no financiamento das casas do programa, todas elas adaptáveis, o que significa que todos os ambientes têm espaço para manobras de cadeiras de rodas, portas com no mínimo 80cm de vão livre e instalações elétricas mais baixas, entre outras medidas. Além disso, 3% das casas são adaptadas – ou seja, recebem kits de acordo com a deficiência do morador (auditiva, física, intelectual, visual ou nanismo).

Para os próximos vinte anos, entende-se que a principal meta à população idosa ou com deficiência nas cidades seja garantir mobilidade, com acessibilidade, segurança e autonomia, viabilizando inclusive o convívio social e a efetivação de direitos, ampliando particularmente os serviços nos Centros de Referência da Assistência Social e em outros equipamentos e serviços de proteção social.

5. Integrar gênero no desenvolvimento urbano

Nos últimos anos, aumentou no Brasil a proporção de domicílios chefiados por mulheres. Em 1996, cerca de 26,27% dos domicílios urbanos tinham essa condição, passando para 33,89% em 2006, e 41,37% em 2013 (Tabela 18). Entre as regiões, os percentuais mais altos estão no Nordeste e Norte (respectivamente, 44,41% e 44,03%). Nas favelas, esta proporção ainda é maior, 46% (DATA POPULAR, 2014). Também aumentou a proporção de domicílios nos quais as mulheres são arrimo de família (Tabela 19), ou seja, respondem por mais de metade da renda domiciliar: de 18,87% em 1996 para 27,19% em 2013. O Nordeste, mais uma vez, mostra a mais alta proporção: 32,19% em 2013.

O índice de desigualdade dos rendimentos recebidos pelas mulheres, em relação aos homens, diminuiu nos últimos anos (Tabela 20). Em 1996, a diferença era de 33% a mais para os homens e, em 2013, é de 23%, em ambos os casos considerando empregos formais. Contudo, a desigualdade é maior quando se leva em conta os empregos informais: em 1996, a diferença era de 41% a mais para os homens e, em 2013, é de 37%. A desigualdade de gênero, somada à desigualdade de cor/raça, faz que as mulheres negras representem 32% do total de trabalhadores que recebem um salário mínimo (OIT, 2014).

Há que se pensar na jornada de trabalho de maneira mais ampla como indicador do trabalho decente, para homens e mulheres. Assim, tomando como exemplo a jornada total de trabalho das mulheres, ou seja, incluindo o tempo ainda dedicado quase que exclusivamente por elas aos afazeres domésticos e o cuidado com filhos e pessoas idosas, as mulheres trabalham, em média, cerca de 5 horas a mais do que os homens (OIT, 2014).

Deve-se destacar o esforço realizado pelo Brasil para a construção de forma participativa do primeiro⁷ e do segundo⁸ Plano Nacional de Políticas para Mulheres. A participação local decorrente

7 Ver: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/pnpm_compacta.pdf

8 Ver: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/planonacional_politicamulheres.pdf

da construção do segundo plano contribuiu para a difusão e ampliação do local na política nacional, que consequentemente, resultou na construção de marcos políticos locais: os planos municipais de políticas para mulheres.

Com efeito, se em 2006 o número de Municípios que haviam adotado planos municipais era insignificante, em 2013 o quadro era distinto: 64,3% dos Municípios com população de 1 a 5 milhões já o possuíam, por exemplo, (Tabela 21). Esse instrumento parece ser característico das maiores cidades, visto que os percentuais caem à medida que diminui o porte da cidade: apenas 2,5% dos Municípios com menos de 100 mil habitantes contam com planos.

A qualificação dos espaços públicos é fundamental para integrar gênero no desenvolvimento urbano. É importante pensar, planejar e produzir a cidade como espaço de garantia de direitos humanos das mulheres, ou seja, da adequação do sistema de transporte, iluminação pública e segurança como forma de enfrentamento das desigualdades de gênero⁹. Outro ponto que merece atenção refere-se à importância de produção de espaços seguros e saudáveis para as trabalhadoras ambulantes, que constituem grande número nas cidades brasileiras, em sua maioria pobres e em situação de precariedade em termos de trabalho. A importância de atendimento sanitário (banheiros públicos em centros urbanos), seja para os pedestres de forma geral, seja para as trabalhadoras ambulantes, não é fato negligenciável, e com efeito é uma questão que incide fortemente em termos de gênero (IBANHEZ, 1999).

II. Planejamento Urbano e Territorial: questões e desafios para uma Nova Agenda Urbana

O planejamento urbano no Brasil sofreu mudanças significativas, tanto no campo institucional quanto normativo a partir da Constituição Federal de 1988 e, treze anos mais tarde, com a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01). Consagrou-se o princípio da função social da propriedade urbana, sendo introduzidos novos direitos, tais como o direito à moradia (art. 6º, com redação conferida pela Emenda Constitucional 26/2000), ao planejamento urbano e à regularização fundiária.

Esse marco jurídico urbanístico transformou o status jurídico do plano diretor municipal, que passa a desempenhar papel de instrumento central da política urbana e, como tal, constitui a base para aplicação dos instrumentos urbanísticos, jurídicos e tributários do Estatuto da Cidade. Um dos principais pontos desta lei é a reafirmação da função social da propriedade urbana, que deve abarcar elementos como equidade e justa distribuição dos benefícios da urbanização em prol de uma cidade para todos.

No campo institucional, a criação do Ministério das Cidades (MnCidades), em 2003, possibilitou a unificação, em uma mesma instituição pública, da gestão das diversas políticas setoriais de desenvolvimento urbano, a saber, planejamento urbano, habitação, saneamento ambiental, mobilidade urbana, transporte e trânsito, além da criação de instância de gestão participativa em nível nacional: o Conselho das Cidades (ConCidades).

O ConCidades é órgão consultivo e deliberativo, que integra o Ministério das Cidades e é composto por diversos representantes do poder público e da sociedade civil (art. 10 da MP 2.220/01 c/c art. 29,

9 Ver: <http://www.inclusivecities.org/pt/> e <http://www.cidadesseguras.org.br/>

inciso III c/c art. 31, inciso X c/c art. 33, inciso VIII, da Lei Federal nº 10.683/03 com regulamentação posterior pelo Decreto 5.031/2004, posteriormente revogado pelo Decreto nº 5.790/2006). Os integrantes do Conselho Nacional das Cidades são eleitos durante o processo de Conferência Nacional das Cidades (art. 19, Decreto nº 5.790/2006).

A atuação do MCidades e do ConCidades, na última década foi responsável pela mobilização, capacitação e formação de diversos atores públicos, políticos e da sociedade civil para tratamento da temática do planejamento urbano.

No campo normativo, além do fortalecimento dos planos diretores, a legislação criou novas ferramentas de planejamento a partir da regulação de políticas setoriais em âmbito nacional. Esses avanços legislativos ocorridos na última década articulam-se em torno da habitação e da regularização fundiária¹⁰, do saneamento ambiental e resíduos sólidos¹¹, do transporte e mobilidade urbana¹² e às áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos¹³. Foram aprovados no Conselho das Cidades, ainda, o Plano Nacional de Habitação e o Plano Nacional de Saneamento Básico, sendo este aprovado também no Conselho Nacional de Saúde (CNS), no Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH).

No âmbito local, muitos municípios instituíram instrumentos de planejamento territorial. Em relação aos planos setoriais, o número de Municípios com planos de habitação ou em processo de elaboração, aumentou de 10,9% (2008) para 28,0% (IBGE, 2011). O número de Municípios com planos de saneamento, prontos ou em processo de elaboração também cresceu de 10,8% (2011) para 39,5% (2013) (IBGE, 2011; IBGE, 2013). Em relação à existência aos planos de emergência/contingência conforme levantamento da Defesa Civil, o número foi de 15% dos Municípios (IBGE, 2013), e 83% dos Municípios localizados em áreas de risco elaboraram planos de gestão de risco, conforme levantamento do MCidades¹⁴.

Ainda no campo da prevenção de riscos, conforme levantamento do Ministério das Cidades, 83% dos Municípios localizados em áreas de risco possuem planos de gestão de risco elaborados. De acordo com a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (IBGE, MUNIC 2014), ano de referência 2013, 1.865 municípios declararam ter seus Planos de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos elaborados nos moldes da Lei 12.305/2010. Em nível estadual, dados do MMA apontam que 06 estados possuem Planos de Resíduos Sólidos concluídos e mais da metade das unidades da federação com estudos de regionalização para a gestão integrada de resíduos sólidos concluídos.

Nos últimos vinte anos, marcados pela estabilidade e crescimento econômico, constata-se, ao menos nas áreas mais dinâmicas do território nacional, onde há maior interesse do capital imobiliário, certo descompasso entre a formulação de leis, marcos e instrumentos de planejamento e gestão, de um lado, e processos de financiamento e financeirização (investimentos e valorização imobiliária), de outro, resultando numa baixa implementação dos princípios estabelecidos no quadro normativo.

¹⁰ Leis Federal nº 11.124/2005; Decreto Federal nº 5.796/2006; Leis nº 11.481/2007; nº 11.952/2009 e nº 11.977/2009.

¹¹ Lei Federal nº 11.445/2007; Decreto Federal nº 7.217/2010; Lei Federal nº 12.305/2010; Decreto Federal nº 7404/2010

¹² Lei Federal nº 12.587/2012.

¹³ Lei Federal nº 12.608/2012; Estatuto da Cidade.

¹⁴ Ver: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2013/>

Como evidência Maricato (2013), em São Paulo e no Rio de Janeiro, o preço dos imóveis aumentou 153% e 194%, entre 2009 e 2012, respectivamente¹⁵. O entendimento comum entre urbanistas é que a gestão da terra urbana continua sendo objeto de pressão do capital imobiliário, verificando-se, em vários casos, a flexibilização ou modificação de leis em seu benefício.

Há ainda um desafio específico de grande relevância que se refere às regiões metropolitanas (RMs). A Constituição Federal delegou aos Estados a capacidade de instituir mediante lei complementar as RMs. Com isto, multiplicou-se o número de RMs no país - às nove criadas pelo governo federal em 1973 e 1974 acrescentaram-se 58 criadas pelos Estados, até o final de 2012, processo que foi descrito como “metropolização institucional” (BALBIM et al., 2012).

Atualmente já são 70 RMs, das quais as 12 maiores e mais importantes¹⁶ concentram 64,93 milhões de habitantes, cerca de 34% da população do país (Censo, 2010). Por outro lado, se utilizados os mesmos critérios da década de 1970 para definição das RMs, com as devidas adaptações a novos contextos, estima-se que número de RMs na atualidade seria de apenas 26 (CASTELLO BRANCO et al., 2013).

As RMs da década de 1970 contavam com instrumentos de gestão, planejamento e financiamento, uma vez que eram consideradas territórios prioritários para o desenvolvimento do país, o que não necessariamente acontece com as novas RMs, apesar de políticas setoriais terem critérios e valores específicos para atendimento dessas áreas.

Ao avaliarem os sistemas de gestão institucionalizados nas quinze principais RMs do país, Costa e Tsukumo (2013) concluíram que apenas 47% contam com instância exclusiva de gestão; apesar de a maioria (80%) ter conselho deliberativo instituído (sendo que apenas 33% preveem a participação da sociedade civil, e dois terços não tiveram reunião no ano que precedeu o estudo); e, 73% possuem fundo instituído (sendo que 60% nunca receberam recursos). Por fim, somente um terço das RMs possuem planos metropolitanos, dados que revelam os desafios específicos da gestão solidária do território urbano.

O processo de criação do Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089 de 12 de janeiro de 2015) teve como preocupação corrigir e preencher lacunas deixadas pelo texto constitucional, esclarecendo conceitos, definindo instrumentos e fontes de recursos, bem como estruturando a governança interfederativa e diretrizes para o planejamento e gestão. O principal instrumento definido pela lei é o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), que deverá ser instituído por lei estadual e revisto, pelo menos, a cada 10 anos.

Nesse sentido entende-se como diretrizes gerais para uma nova agenda urbana a partir do planejamento urbano e territorial:

- Institucionalizar a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) e a Política Nacional de Ordenação do Território (PNOT) e à Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).
- Promover a capacidade técnica, financeira e institucional para o planejamento, a gestão urbana e territorial e a prestação de serviços, em todos os Municípios e Estados.

¹⁵ Para simples comparação, conforme o Banco Central (2014) a valorização imobiliária do período entre 2009 e 2013 foi de 113% (valorização baseada no Índice de Valores de Garantia de Imóveis Residenciais Financiados –IVG-R). Ver: <https://www3.bcb.gov.br/sgspub/consultarvalores/consultarValoresSeries.do?method=getPagina>

¹⁶ RM de Belém, RM de Belo Horizonte, RM de Curitiba, RIDE/DF e Entorno, RM de Fortaleza, RM de Goiânia, RM de Manaus, RM de Porto Alegre, RM de Recife, RM do Rio de Janeiro, RM de Salvador e RM de São Paulo.

- Promover a implantação de Cadastros Técnicos Multifinalitários (de mapeamento e registro de propriedades) em conformidade com as diretrizes nacionais, em todos os Municípios, integrando-os às bases rurais do Incra, à plataforma territorial urbana do IBGE e aos cadastros cartoriais.
- Fortalecer as estratégias que incentivem a articulação das políticas urbanas aos instrumentos de promoção da função social da propriedade e da cidade.
- Instituir mecanismos de incentivos aos Municípios que derem efetividade aos instrumentos de promoção da função social da propriedade e da cidade, bem como vincular mecanismos de financiamento;
- Ampliar significativamente a transparência da ação estatal em todos os níveis e esferas, bem como instâncias de participação e de controle da sociedade civil sobre o conjunto de políticas.
- Fazer convergir instrumentos de planejamento privado com princípios e procedimentos do Estatuto das cidades.
- Ampliar e qualificar a participação popular via conselhos de desenvolvimento urbano ou conselhos das cidades, em todos os níveis da federação.
- Implementar os instrumentos de planejamento visando o usufruto dos serviços e oportunidades das cidades por todos seus habitantes.
- Ampliar a capacidade de regulação do solo pelos municípios, sobretudo no sentido de corrigir desvios e injustiças causados pela dinâmica do mercado de terras.
- Implementar a política de gestão ambiental para as áreas urbanas em sintonia com os demais instrumentos de planejamento urbano.

6. Garantir o planejamento e o projeto urbano sustentável

No processo de elaboração e aprovação dos planos diretores, articulam-se as regras do regime democrático representativo com novos espaços de participação e deliberação. Além da atenção dada pelo Estatuto da Cidade às diretrizes e instrumentos de gestão democrática da cidade, também se destaca a atuação do ConCidades¹⁷, expressa em sua Resolução nº 25, de 18 de março de 2005, que contém orientações e recomendações para a elaboração de planos diretores seguindo processo participativo. Somaram-se a isso as atividades lideradas pelo MCidades, no sentido de capacitar profissionais e técnicos de prefeituras para a elaboração de planos diretores, em 2004 e 2005 e, na sequência, com a constituição da Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores. A Rede, ativa desde o final de 2007, avaliou mais de 500 planos diretores, com ampla colaboração de instituições de pesquisa e participação da sociedade civil.

As ações de fomento e incentivo promovidas pelo governo federal geraram resultados. Em 1996, metade dos Municípios com mais de 500 mil habitantes contava com plano diretor; em 2013,

¹⁷ Convém esclarecer que o ConCidades é órgão consultivo, que integra o Ministério das Cidades e é composto por diversos representantes do poder público e da sociedade civil (art. 10 da MP 2.220/01 c/c art. 29, inciso III c/c art. 31, inciso X c/c art. 33, inciso VIII, da Lei Federal nº 10.683/03 com regulamentação posterior pelo Decreto 5.031/2004, posteriormente revogado pelo Decreto nº 5.790/2006). Os integrantes do ConCidades são eleitos durante o processo de Conferência Nacional das Cidades (art. 19, Decreto nº 5.790/2006).

praticamente a totalidade informou tê-los (Tabela 22). O maior avanço deu-se entre cidades menores: na faixa de população entre 100 mil e 500 mil habitantes, o número passou de 36%, em 1996, para a totalidade dos Municípios em 2013. Também foi grande o avanço entre os Municípios com menos de 100 mil habitantes: apenas 5% deles tinham planos diretores em 1996; em 2006, eram 12%; e, em 2013, 47%.

Além dos planos diretores, os Municípios contam com um conjunto de legislação urbana¹⁸ que auxilia na gestão do território (Tabela 23). Dado um conjunto elencado, observa-se aumento da previsão nos Municípios de médio e grande porte. Para aqueles abaixo de 100 mil habitantes, passou-se de 39% que apresentavam alguma lei do conjunto das elencadas para 91%, em 2013. Para os Municípios de 100 a 500 mil habitantes os índices passaram de 42% para 100% no último período. Esse aumento também pode ser notado nas cidades acima de 500 mil, passando de 44% para 96% em 2013.

Dado o contexto, no próximo período deve-se buscar:

- 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 gestão urbana e territorial nos Municípios e Estados;

7. Melhorar a gestão da terra, inclusive o tratamento do espraiamento (sprawl) urbano

O Estatuto da Cidade foi alterado em 2012 de forma a incorporar um instrumento de controle da expansão urbana, segundo o qual os Municípios que pretendam ampliar seu perímetro urbano deverão elaborar projeto específico que trate das áreas que acomodarão o crescimento da cidade. Entende-se que este dispositivo, se aplicado, poderá ser um meio efetivo para controlar o espraiamento a partir de uma avaliação de adequação do território à efetiva ocupação urbana.

O espraiamento pode ainda ser regulado por outros instrumentos de políticas setoriais, além do próprio plano diretor. Um exemplo são os planos locais de habitação¹⁹, na medida em que nos mesmos podem prever estratégias para promoção de moradia em regiões mais centrais, seja através da utilização de instrumentos de zoneamento inclusivo e reserva fundiária para habitação de interesse social (Zonas Especiais de Interesse Social- ZEIS) ou do fomento ao uso e readequação de imóveis desocupados.

¹⁸ Foram considerados como conjunto básico os seguintes instrumentos normativos e legais: Lei de Perímetro Urbano, Lei de Zoneamento ou Uso e Ocupação do Solo, o Código de Obras e a Lei de Parcelamento do Solo.

¹⁹ Considerando-se ainda os Planos de Mobilidade, conforme a Política Nacional de Mobilidade, verifica-se que os mesmos pouco podem colaborar no controle do espraiamento, o que se deve ao fato de serem reativos e de não poderem por força da lei tratar de uso e ocupação do solo.

Nesse sentido, ressalta-se que houve aumento significativo no número absoluto de domicílios vagos no Brasil nas últimas duas décadas, apesar de leve redução em termos percentuais (Tabela 5). Em 1991 contavam-se 2,963 milhões de domicílios vagos urbanos nas cidades brasileiras, correspondente a 9% do total de domicílios à época. Em 2000 o número saltou para 4,58 milhões, correspondendo a 10% do estoque total de domicílios. Em 2010 contaram-se 4,67 milhões de domicílios vagos, equivalente a cerca de 8% do estoque total (IBGE, 2010c).

A relação entre domicílios vazios e demanda habitacional não é direta. Há, por exemplo, uma maior presença em termos relativos da vacância em pequenas cidades do interior, sobretudo da Região Nordeste. Entretanto, em termos absolutos, a maior parte desses imóveis está localizada nas RMs, onde também está concentrada a demanda habitacional.

Entende-se que o principal mecanismo de controle do crescimento urbano deva estar na ocupação das áreas vazias deixadas no interior das cidades, sendo esta uma das principais pautas de recentes conflitos sociais. Ocupar e adensar áreas já urbanizadas possibilita melhorias diretas nos indicadores relacionados ao acesso a bens e serviços, transporte e mobilidade. Instrumentos presentes no Estatuto da Cidade, como o parcelamento, edificação e utilização compulsórios, têm a finalidade de fazer cumprir a função social da propriedade, racionalizando o uso do espaço, reduzindo os vazios e ampliando a área disponível para edificação, além de coibir movimentos especulatórios.

Diversos movimentos sociais urbanos de luta por moradia têm-se mobilizado e realizado ocupações de imóveis vagos tanto nas periferias, quanto nos centros de cidades, com destaque para São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Belo Horizonte e Salvador (BARBOSA, 2014). Observa-se que a valorização imobiliária, em conjunto com as mudanças oriundas da Lei nº 12.112 de 2009, que alterou a Lei do Inquilinato de 1991 e tornou os procedimentos de despejo mais rápidos, constituíram estímulos para os proprietários reverem seus contratos, reforçando as possibilidades de conflitos em torno da terra urbana.

Como resultado do quadro, o número de conflitos fundiários envolvendo a posse e a propriedade de imóveis urbanos em todo o Brasil serve como indício deste movimento recente de luta pela moradia. No Estado de São Paulo foram registradas 4.036 ações judiciais de despejos em 2009, número que saltou para 36.380 registros, em 2013. No Estado do Rio de Janeiro foram registradas 2.604 ações em 2009, e 7.269 em 2013. No Rio Grande do Sul, 6.329 ações em 2009 e 7.259 em 2013 (SAULE JR e et. al., 2013).

Para enfrentar essa questão, foi publicada a Portaria Interministerial n. 17 de 27 de junho de 2014 que institui a Comissão Interministerial de Mediação de Conflitos Urbanos - CIMCFurb, que tem por objetivo construir soluções pacíficas para conflitos urbanos que envolvam famílias de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis ou que envolvam a garantia da gestão democrática da cidade, com o objetivo de assegurar o direito a moradia digna e adequada, o acesso à terra urbanizada regularizada e a promoção de direitos humanos.

Todavia, ainda é necessário, de um lado, fortalecer e aprimorar, as ferramentas de redistribuição dos benefícios da urbanização já previstas no Estatuto da Cidade, como a Outorga Onerosa do Direito de Construir, as Operações Urbanas Consorciadas, o Imposto sobre a Propriedade Urbana e a Contribuição de Melhoria de modo a criar mecanismos de proteção da população afetada por projetos urbanos, em termos físicos, econômicos e sociais.

Por outro lado, é essencial consolidar mecanismos que impeçam os deslocamentos involuntários em intervenções urbanas e de infraestrutura de grande porte, a exemplo da Portaria nº 317 de 18 de julho de 2013, que dispõe sobre medidas e procedimentos a serem adotados nos casos de deslocamentos involuntários de famílias provocados pela execução de programa e ações, sob gestão do Ministério das Cidades.

Como estratégia para resolução dos problemas de gestão do solo urbano, deve-se:

- 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.
- 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.

8. Aumentar a produção de alimentos urbana e periurbana

Apesar de o Brasil não possuir destaque em termos de produção massiva urbana e periurbana de alimentos, diversos especialistas consideram a prática estratégica.

O aumento da compreensão das relações de interdependência entre urbano e rural e entre urbano e peri-urbano tem-se tornado objeto de interesse crescente no Brasil, e a produção associada de alimentos pode ter papel importante nas relações de interdependência urbano-rural, e na perspectiva de aumentar a eficiência ambiental e energética dos sistemas sociais.

Particularmente, a produção urbana e periurbana de alimentos pode contribuir do ponto de vista da segurança alimentar das populações urbanas, da diminuição do custo de transporte de alimentos, do menor impacto ambiental ocasionado pelo transporte, diminuindo a distância entre produção e consumo, do acesso a alimentos mais saudáveis e da comercialização em bases socialmente equitativas para famílias que adquirem ou produzem estes alimentos (COSTA; MALUF, 2001). Por outro lado, como já acontece em diversas cidades brasileiras²⁰, a definição de cinturões verdes para a produção de legumes e hortaliças, além de contribuir na produção de alimentos tem potencial de retenção da expansão urbana, ou seja, no controle do espraiamento, a exemplo de outros países latino-americanos²¹.

Uma breve análise das experiências de agricultura urbana e periurbana no Brasil sugere uma multiplicidade de práticas, espaços e atores envolvidos, manifestações que estão intimamente ligadas aos contextos sociais, econômicos e culturais de cada cidade. Dessa forma, a agricultura urbana acaba por ter uma vinculação muito forte com as políticas municipais.

Por outro lado, o governo federal brasileiro também fomenta algumas iniciativas nessa área. Essas ações, porém, acontecem de forma pulverizada, não estando inseridas no âmbito de uma política nacional de agricultura urbana e periurbana. Como exemplos, podemos citar o apoio a Arranjos Produtivos Locais – APL, visando promover o acesso a plantas medicinais e fitoterápicos no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS); e o Projeto Educando com a Horta Escolar, desenvolvido pelo

²⁰ Tais como Belo Horizonte, Brasília, Campinas, Cianorte-PR, Curitiba, Mogi das Cruzes, Porto Alegre e São Paulo.

²¹ Cabe citar os casos, por exemplo, de El Alto (Bolívia), Quito (Equador), Moreno (Argentina), Lima (Peru), Bogotá, Medellín, Cartagena e 90 municípios de Antioquia (Colômbia), e em Cuba de forma geral.

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE em parceria com a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO).

Com a urbanização crescente, a produção de alimentos tem se distanciado cada vez mais dos centros urbanos. Esse fator contribui para a dificuldade de acesso e encarecimento de alimentos como frutas e verduras e, conseqüentemente, o aumento do consumo de alimentos processados pelos habitantes dessas localidades. Como consequência desse distanciamento entre as áreas de produção e de consumo, a organização da logística para o abastecimento nos centros urbanos torna-se fundamental.

Nesse sentido, outra iniciativa do governo que pode ser mencionada, pois contribui para o abastecimento alimentar no meio urbano, é o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): ação que compra alimentos produzidos pela agricultura familiar, com dispensa de licitação, e os destina às pessoas atendidas pela rede socioassistencial, pelos equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional e pela rede pública e filantrópica de ensino.

O PAA promove o abastecimento alimentar por meio de compras governamentais de alimentos; fortalece circuitos locais e regionais e redes de comercialização; valoriza a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos; incentiva hábitos alimentares saudáveis e estimula o cooperativismo e o associativismo. Em 2014, o PAA adquiriu 291 mil toneladas de alimentos fornecidas por 107 mil agricultores familiares. O investimento realizado foi de 536 milhões de reais e os alimentos foram doados a 13.000 entidades.

Um importante avanço que também merece destaque é a regra incorporada ao Programa Nacional da Alimentação Escolar - PNAE por meio da Lei nº 11.947/2009, que determina que, no mínimo, 30% dos recursos financeiros repassados a estados, municípios, Distrito Federal e escolas federais pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, no âmbito do PNAE, devem ser utilizados na compra direta de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar, priorizando-se a produção local, os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas.

Enfatiza-se o importante papel dos pequenos Municípios na produção alimentar brasileira. Os 3343 Municípios com população igual ou inferior a 50.000 habitantes e que apresentam perfil populacional predominantemente urbano são responsáveis por 59% do PIB Agropecuário e respondem por cerca de 59% do valor da produção animal, 63% do valor da produção de lavouras temporárias e 62% do valor da produção de lavouras permanentes (IBGE; 2012).

Apesar dos diversos fatores positivos para a melhoria das condições de acesso a alimentos, ainda são poucos os Municípios que incorporam em seus planos diretores diretrizes e instrumentos voltados para potencializar a relação urbano-rural, inclusive a produção de alimentos. Destaca-se, assim, o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, aprovado em 2014 ²², que prevê a atividade e as demarca no zoneamento.

Ainda que a agricultura urbana e periurbana tenha potencial de crescimento no Brasil, esse potencial não se efetiva em parte pela grande disponibilidade de terras rurais para produção em um país de dimensões continentais.

O desafio para o Brasil é vislumbrar que não basta contar com grandes extensões de terra, sendo mais sustentável aproximar o consumo de alimentos de sua produção, seguindo o caminho das

²² Ver:

http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/legislacao/plano_diretor/index.php

políticas de alimentação já adotadas e citadas, além da definição do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) que 30% dos alimentos sejam adquiridos da agricultura familiar.

De forma alinhada às estratégias do governo federal mencionadas acima, a Política Nacional de Resíduos Sólidos destaca, dentre seus princípios, a reciclagem de resíduos sólidos, tendo como um de seus objetivos o incentivo a essa atividade, visando propiciar o uso de matérias-primas e insumos derivados de materiais recicláveis e reciclados. Há que se apontar que a fração orgânica de resíduos sólidos produzidos nas cidades responde por parcela significativa da composição total dos resíduos gerados no país, sendo, contudo, destinados, de modo geral, à disposição final em aterros e lixões.

A compostagem, enquanto destinação ambientalmente adequada da porção orgânica dos resíduos, coloca-se como fundamental para redução da quantidade de resíduos dispostos em aterros e lixões, assegurando a ordem de prioridade das distintas etapas ao longo do processo de gestão e de gerenciamento dos resíduos sólidos, qual seja: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada.

A ciclagem de nutrientes, que ocorre por meio da aplicação de composto proveniente de resíduos orgânicos na agricultura urbana e periurbana, consiste em um dos principais benefícios ambientais deste tipo de iniciativa e com grande potencial de expansão no Brasil, por meio da integração de políticas públicas, especialmente com a perspectiva da atuação de cooperativas de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis na gestão deste tipo de resíduo nestas áreas.

A implantação de sistemas de compostagem dos resíduos sólidos orgânicos, bem como as formas de utilização do composto produzido (adubo para áreas verdes, para produção de alimentos pela agricultura familiar, dentre outros), dependem de articulação do poder público local, titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, com os agentes econômicos e sociais, assegurando, com isso, a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos. Nesse sentido, há que se promover a integração entre a agricultura urbana e periurbana e a gestão de resíduos orgânicos com vistas ao aumento da produção de alimentos nestas áreas.

O Ministério do Meio Ambiente, como coordenador da Política Nacional de Resíduos Sólidos, tem procurado dar maior enfoque a esta fração de resíduos e, por meio de diálogo com o Ministério das Cidades, Funasa e com a Secretaria-Geral da Presidência da República, tem buscado perspectivas e formas de ampliação da reciclagem destes resíduos, associada a oportunidades de trabalho e geração de renda para catadores de materiais recicláveis. Além disso, encontra-se em fase de elaboração minuta de resolução no Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) para regras sobre a reciclagem dos orgânicos.

9. Atender aos desafios da mobilidade urbana

A mobilidade consiste em eixo estruturante do direito das pessoas de usufruírem dos serviços e oportunidades encontrados nas cidades, trata-se da possibilidade de se apropriar da cidade, inclusive de efetivar os demais direitos. Vista dessa maneira a mobilidade é um direito social, como previsto na Proposta de Emenda Constitucional nº 90/2011, em debate no Congresso Nacional, que inclui a mobilidade no rol dos direitos sociais, devendo, portanto, definir-se políticas públicas que assegurem tal direito (BALBIM et al., 2013).

É importante notar que os desafios da mobilidade urbana não se restringem aos sistemas de transporte e são de diversas naturezas: tecnológica, socioeconômica e do modelo de produção das cidades, sobretudo no que se refere à racionalidade do espaço urbano, uso e ocupação do solo.

De acordo com o Sistema Nacional de Informações da Mobilidade Urbana,²³ foram realizadas no país²⁴ um total aproximado de 63 bilhões de viagens durante o ano de 2012, sendo a maioria (40%) por meio de transporte não-motorizado (bicicleta e a pé), enquanto o transporte individual e o transporte público apresentam valores próximos a 30% cada. Conforme muda o porte de cidades altera-se a distribuição da forma como a população se desloca no território: quanto menor o Município maior é a participação dos modos não motorizados, o que demanda ações específicas para essas localidades. Além disso, há que se observar que nas RMs, no deslocamento casa-trabalho, há uma relação direta entre tempo da viagem e renda dos indivíduos (PEREIRA; SCHWANEN, 2013), sendo que, quanto menor a renda, maior o tempo de deslocamento, tendo esse indicador se elevado no período de 1992 a 2012. Para uma maior qualificação da realidade, é urgente a produção de informações sobre a mobilidade cotidiana, especificamente pesquisas de origem e destino.

Apesar das políticas públicas estarem voltadas à mobilidade sustentável (PAC Mobilidade e Política Nacional de Mobilidade Urbana PNMU Lei Federal nº 12.587/2012), outras medidas, no contexto da reação à crise econômica internacional que se iniciou em 2008 e da adoção de medidas macroeconômicas anti-cíclicas, têm estimulado a produção, aquisição e uso dos meios de transporte individual. No último período, o Brasil assistiu ao aumento expressivo das taxas de motorização. Segundo o Denatran²⁵, o crescimento do número de veículos entre 1998 e 2006 foi de 68% e, de 2006 a 2013, o incremento foi de 71%. Considerando as motocicletas, a elevação foi ainda superior, de 208% e 129%, nos respectivos períodos.

Em 1998 a taxa de motorização correspondia a 10 pessoas por veículo (Tabela 24), passando para 4 em 2013, incremento de 250%. Essa elevação não ocorreu de forma linear entre as regiões. As regiões com urbanização mais consolidada, Sudeste e Sul, apresentavam em 1998 indicador de 7 pessoas por veículo, passando para 3 em 2013. Já as regiões Norte e Nordeste passaram de 41 e 29 para 10 e 9, respectivamente. Esse fato revela um efeito da ampliação da renda da população mais pobre, que passou a apresentar condições financeiras para aquisição do veículo, consequentemente alterando o meio de deslocamento – do público para o privado.

Ao mesmo tempo, observa-se aumento do número absoluto de óbitos em acidentes de trânsito, que passou de 35.545 em 1996, para 37.249 em 2006 e 44.553 em 2011, para todas as faixas etárias. Considerando o período de 2000 a 2011, o aumento foi de 50,3% (WAISELFIZ, 2014). Esse quadro seria mais grave não fossem os aprimoramentos legais e políticos que entraram em vigor recentemente e contribuíram para melhorar a segurança no trânsito, como as atualizações do Código Brasileiro de Trânsito e as resoluções do Contran²⁶. No plano internacional, o governo brasileiro está fortemente engajado nos debates para a implementação da Década de Ação das Nações Unidas para a Segurança no Trânsito 2011-2020, no contexto da qual sediará, em novembro de 2015, a Segunda Conferência Global de Alto Nível sobre Segurança, evento que, reunindo ministros, especialistas e representantes da sociedade civil e setor privado de todo o mundo, fará avaliação dos avanços alcançados até a metade da década e formas de acelerar o progresso nessa área.

²³ O Sistema Nacional de Informações da Mobilidade Urbana é sistematizado pela Associação Nacional de Transporte Público (ANTP). Ver:

http://antp.org.br/_5dotSystem/download/dcmDocument/2014/08/01/CB06D67E-03DD-400E-8B86-D64D78AFC553.pdf

²⁴ O cálculo é feito apenas para as cidades com população superior a 60 mil habitantes.

²⁵ Ver: Disponível em: <http://www.denatran.gov.br/frota.htm>

²⁶ Resolução CONTRAN 277/2008 determina a obrigatoriedade do uso de capacetes em motocicletas e das crianças e bebês serem transportadas nos bancos traseiros com dispositivos específicos. Resolução CONTRAN 430/2013 determina a proibição do consumo de álcool para os condutores de veículos.

O diagnóstico revela quadro de grandes desafios para o sistema de mobilidade nas cidades brasileiras, visto que o aumento da motorização não pôde ser acompanhado de investimentos à altura no espaço viário. Por outro lado, a crise de oferta de espaço viário, representada pelo fenômeno dos congestionamentos hoje presentes também em cidades de pequeno e médio porte, pode ser uma chance para se discutir o uso do automóvel, alternativas de transporte público e coletivo e o incentivo ao transporte não motorizado integrado aos demais meios e para deslocamentos de pequenas distâncias. O planejamento do sistema de mobilidade deve objetivar o desenvolvimento urbano por meio da democratização dos deslocamentos de pessoas e cargas.

Os dados revelam alguns dos desafios colocados à mobilidade urbana a partir da atual situação do aumento expressivo no número de veículos particulares. Para além dos temas citados e outros que ainda serão trabalhados, a nova agenda urbana deve:

- adaptar as cidades à acessibilidade universal, qualificando os deslocamentos dos pedestres por meio da inserção das calçadas no sistema de transporte;
- regular os usos do espaço urbano no sentido de possibilitar a redução das distâncias percorridas e do tempo de deslocamento, além de estruturar formas de controle do uso dos veículos nas áreas urbanas.
- ampliar a mobilidade da população a partir do incentivo aos modos coletivos e não-motorizados.
- aumentar o índice de mobilidade cotidiana dos estratos mais pobres, moradores de bairros dormitórios;
- ampliar a participação, nos deslocamentos urbanos, de modos de transporte mais “suaves”, como as bicicletas, bem como de tecnologias limpas na geração dos serviços.
- ampliar a integração entre políticas de mobilidade e de uso e ocupação do solo urbano, de forma a possibilitar a constituição de lugares urbanos diversos (multi-uso) em termos funcionais e sociais, que contribuam para uma menor demanda por mobilidade, e com opções sustentáveis de mobilidade e acessibilidade.
- Integrar os modais de transporte e tarifas, proporcionando novas alternativas aos deslocamentos e à acessibilidade ao transporte.

A mobilidade possui papel significativo na efetivação do direito à cidade, na superação da segregação e da fragmentação urbana. Possibilitar maior mobilidade aos cidadãos, de todas as classes, sobretudo usando os modos coletivos ou não motorizados, é garantir o uso e a apropriação do espaço público.

10. Aumentar a capacidade técnica para planejar e gerenciar as cidades

O Município é considerado pela Constituição brasileira o principal executor da política urbana tendo desempenhado, durante a década de 1990, papel central na gestão das cidades, com inúmeras experiências positivas na implementação de políticas públicas, tais como o orçamento participativo, programas de transferência de renda e regularização fundiária, que se constituíram em verdadeiras “práxis transformadoras”.

Nos últimos anos há a incorporação dessas boas práticas municipais às políticas nacionais, o que de um lado reduz as assimetrias regionais, ampliando os resultados dessas políticas e universalizando direitos.. Há, entretanto, dificuldades da Federação em ampliar mecanismos de inovação voltados ao planejamento e gerenciamento das questões urbanas. Embora os planos diretores tenham sido aprovados por leis municipais, a maioria dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade não foram implementados, com destaque especial àqueles relacionados ao cumprimento da função social

da propriedade urbana. Os próprios investimentos e recursos federais e estaduais muitas vezes não foram articulados aos princípios dos instrumentos de planejamento territorial. Ademais, tem-se que os instrumentos e mecanismos de financiamento não se articulam a uma efetiva política fundiária capaz de reverter a desigualdade de acesso aos bens e serviços públicos na cidade.

O aumento de recursos e investimentos federais na política de desenvolvimento urbano a partir de 2003, não significou aumento correspondente na capacidade técnica e institucional dos Municípios, que ainda apresentam dificuldades para desenvolver programas e projetos e propor soluções aos problemas urbanos. Em que pese tais dificuldades, pode-se apontar progressos em áreas específicas que expressam a capacidade técnica para gerenciar as cidades, tais como a presença de órgão municipal com atribuições em áreas correlatas ao planejamento desenvolvimento urbano na área de habitação,²⁷ por exemplo, em 2011, em 71% dos Municípios brasileiros (Tabela 25) possuíam estrutura institucional instalada para lidar com o assunto²⁸. Entre os municípios com menos de 100 mil habitantes, o percentual é aproximadamente o mesmo. Dentre os municípios com mais de 500 mil habitantes de todas as regiões, com exceção dos da Região Norte, todos possuem algum tipo de órgão habitacional. Levando-se em consideração apenas a existência de secretaria (exclusiva ou em conjunto com outra política) ou órgão da administração indireta e, portanto, excluindo-se outras instâncias administrativas (Tabela 26), esse número cai para apenas 18,8% dos Municípios brasileiros em 2011. Mas esse dado pode ser considerado ainda positivo, uma vez que em 2008 apenas 11,4% dos Municípios possuíam esse tipo de órgão habitacional.

Outro indicador que aponta, por sua vez, para alguma forma de permanência administrativa frente às mudanças de gestão, servindo, portanto, para avaliar a consistência, solidez e profissionalização da burocracia local, é o percentual de servidores estatutários sobre o total de servidores da administração direta (Tabela 27). Para o Brasil como um todo, esse percentual cresceu de 60,8% em 2006 para 63,3% em 2013. Uma regra geral observada é que o percentual é tanto maior quanto maiores sejam as cidades. Assim, se o percentual, em 2013, está perto de 60% entre as cidades de até 100 mil habitantes, chegando a quase 75% entre as de 1 a 5 milhões e a 90,6% entre as de mais de 5 milhões de habitantes.

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 promoção do planejamento urbano sustentável e da gestão territorial integrada;
- promover a participação social e assegurar o acesso público à informação, protegendo as liberdades fundamentais;
- fomentar a formação de consórcios públicos no âmbito do planejamento urbano e gestão do território entre Municípios e destes com os outros entes federativos.

27 Foram considerados como institucionalidades no setor habitacional no município Secretaria municipal em conjunto com outras políticas, Órgão da administração indireta, Setor subordinado diretamente à chefia do executivo, Secretaria municipal exclusiva e Setor subordinado à outra secretaria, conforme categoria da Pesquisa MUNIC.

28 Foram considerados como institucionalidades no setor habitacional no município: secretaria municipal em conjunto com outras políticas, órgão da administração indireta, setor subordinado diretamente à chefia do executivo, secretaria municipal exclusiva e setor subordinado à outra secretaria, conforme categoria da Pesquisa MUNIC.

III. Meio ambiente e urbanização: questões e desafios para uma Nova Agenda Urbana

A degradação do ambiente urbano é um dos principais problemas a serem equacionados nas cidades, uma vez que seus resultados atingem de maneira geral o conjunto da população, ainda que não de forma equitativa, considerando as iniquidades presentes no território e a diferença na capacidade de adaptação dos diversos estratos socioeconômicos. Neste sentido, os impactos das transformações ambientais são mais profundos nas áreas mais carentes de infraestrutura e de serviços urbanos.

As mudanças climáticas que têm ocasionado eventos extremos não implicam simplesmente na ampliação dos riscos de desastres naturais, mas na acentuação da possibilidade que esses ocorram em áreas de urbanização desordenada, já previamente classificadas como de risco, ocupadas pela parcela mais vulnerável da população historicamente não atendida em sua plenitude pelas políticas públicas de acesso à moradia, implicando primeiramente numa questão e num problema socioespacial.

Os maiores desafios ambientais das cidades brasileiras consistem em: equacionar o problema das ocupações em áreas de risco ambiental, inclusive com realocação de moradias sempre que necessário; coletar e tratar a totalidade do esgoto produzido; destinar de forma ambientalmente adequada os resíduos sólidos, observada a ordem de prioridade das etapas de gestão e de gerenciamento dos resíduos sólidos (não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos); implantar sistemas completos de drenagem urbana; além de controlar as emissões locais associadas, sobretudo, ao trânsito de veículos automotores. Aspecto fundamental a ser internalizado no desenvolvimento de roteiros metodológicos para a revisão e implementação dos planos diretores municipais é a observância de zoneamentos ambientais prévios como plataformas de planejamento que resgatem e incorporem a visão ecossistêmica nos ecossistemas heterotróficos urbanos.

11. Lidar com mudanças climáticas

As mudanças climáticas configuram-se como uma nova agenda global a pautar as agendas urbanas dos países e cidades do mundo inteiro. Em 2009 o Governo Federal aprovou a Política Nacional sobre Mudança do Clima, que oficializa o compromisso voluntário do país junto à Convenção-Quadro da ONU sobre Mudança do Clima. São instrumentos para a execução da política, o Plano Nacional sobre Mudança do Clima, o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima e a Comunicação Oficial do Brasil à Convenção-Quadro sobre as Mudanças do Clima, entre outros.

O Plano Nacional foi aprovado em dezembro de 2008 e revisado em 2014. Em 2013 foram lançados os Planos Setoriais de Mitigação e Adaptação: Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal, no Cerrado, Plano Decenal de Energia, Plano de Agricultura de Baixo Carbono, Plano Setorial de Mitigação da Mudança Climática para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Indústria de Transformação, Plano de Mineração de Baixa Emissão de Carbono, Plano Setorial de Transporte e de Mobilidade Urbana para Mitigação da Mudança do Clima, Plano Setorial da Saúde para Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima, Plano de Redução de Emissões da Siderurgia. Esses Planos vão além da proposta brasileira apresentada em 2009 como compromisso voluntário, anotado no chamado Acordo de Copenhague.

Destes planos setoriais, merece destaque no presente relatório o Plano Setorial de Transporte e de Mobilidade Urbana para Mitigação da Mudança do Clima. O plano apresenta diretrizes e metas

desafiadoras, no sentido de diminuir o peso da participação do transporte individual na matriz nacional e aumentar a participação do transporte público coletivo na matriz de mobilidade. Segundo o plano as emissões de CO₂ pela queima de combustíveis no transporte rodoviário de passageiros aumentaram quase que ininterruptamente desde 1985 até os dias atuais (BRASIL, 2013a). Apesar da crescente popularização do etanol por conta dos veículos bicomcombustíveis, os combustíveis fósseis corresponderam por 70% do total consumido no transporte rodoviário de passageiros em 2010. Além disso, o plano informa que o consumo de combustíveis cresceu 24,2% entre 2000 e 2010, impulsionado principalmente pelo transporte “individual” que, em 2010, foi responsável por 78% deste consumo.

Outro tema importante para o debate da Habitat III refere-se ao Plano Nacional de Adaptação à Mudanças do Clima, cujo processo de elaboração se iniciou em 2013 com previsão de término em 2015. O tema da adaptação é importante para as cidades considerando os impactos locais decorrentes da mudança do clima. O plano aborda 11 temas, incluindo infraestrutura, cidades e indústrias. Fazendo referência a iniciativas locais merece destaque a cidade do Rio de Janeiro, primeira a elaborar seu Plano de Resiliência contra Chuvas Fortes, em parceria com a Secretaria Nacional de Defesa Civil²⁹.

Ademais, apesar de serem inevitáveis ações urgentes, consideram-se absolutamente necessárias políticas públicas de longo prazo, articulando estratégias multidimensionais, multisetoriais e multiescalares em torno da nova agenda urbana. Neste sentido, a noção dos direitos humanos, do direito à água, ao saneamento, à moradia, ao transporte e a uma cidade sustentável pode se constituir estrategicamente num diálogo intergovernamental das agendas de longo termo.

Ainda, no tocante ao debate sobre mudanças climáticas no meio urbano, destaca-se a importância de formular o conceito de resiliência nas cidades dos países em desenvolvimento, de modo a articulá-lo com o debate do direito à cidade, incorporando a questão da apropriação tecnológica e do uso de tecnologias apropriadas e adaptadas, bem como do avanço da cooperação sul-sul.

12. Redução de riscos de desastres

O Brasil tem experimentado, anualmente, situações de emergência relacionadas à ocorrência de eventos climáticos extremos. Dessa forma, novos desafios se colocam e algumas regiões do país passam a estar sujeitas a situações de risco ambiental. A Região Sudeste, por exemplo, tem experimentado um processo de aumento expressivo destes fenômenos.

A recorrência de desastres naturais, especialmente enchentes, desmoronamento e deslizamentos, são muitas vezes a consequência de uma urbanização excludente e que permitiu a ocupação de áreas impróprias à moradia, tais como beiras de córregos e encostas que desalojam famílias e exigem resposta do poder público para reparação dos danos provenientes da catástrofe, especialmente no que tange à moradia.

Dados da Secretaria de Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional mostram a ocorrência de eventos extremos e desastres nos municípios brasileiros (Tabela 28) ligados a estiagem, inundações, secas, chuvas extremas, alagamentos e deslizamentos.

²⁹ Ver: http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4402327/4109121/RIODEJANEIRORESILIENTE_2013.pdf

Entre 2006 e 2014 ocorreram no Brasil 11.344 desastres naturais relacionados a estiagem, a grande maioria na região Nordeste (7.970). Neste mesmo período, desastres decorrentes do alto índice de precipitação pluviométrica foram registrados 4.528 eventos relacionados a enxurradas, sendo 2.013 na região Sul, 1.323 no Sudeste e 791 eventos no Nordeste. Foram registradas 3.016 inundações em todo o país entre 2006 e 2014, sendo 1.037 na região Sudeste, 765 no Nordeste, 533 no Norte e 521 na região Sul. Quanto às ocorrências de secas, foram 1.904 entre 2006 e 2014 no Brasil; destas, 1.481 são referentes ao Nordeste, 393 ao Sudeste, 24 ao Norte e 6 ao Sul, sem nenhum registro no Centro-Oeste. Foram ainda identificados 612 alagamentos em todo o Brasil, sendo que 245 se referem ao Sudeste, 186 casos à região Sul e 93 casos à região Nordeste. Foram registrados 594 casos de chuvas intensas no Brasil, sendo 346 casos no Sul, 111 casos no Sudeste e 104 no Centro-Oeste; no Norte e no Nordeste os dados mostram que ocorreram 24 e 8 eventos, respectivamente.

Além de ocasionarem deslocamentos populacionais temporários ou permanentes, desastres relacionados a eventos extremos estão associados ao agravamento de problemas de saúde que podem se manifestar na forma de doenças hidro-transmissíveis e infecto-contagiosas, além de estresse, depressão e problemas sociais, econômicos e psicológicos advindos da perdas humanas e materiais.

Também quanto a esse tema mais uma vez as RMs devem ter especial atenção das políticas públicas por diversos fatores: grau de impermeabilização do solo, que favorece o fenômeno das ilhas de calor e inundações e alagamentos; ocupação de áreas frágeis do ponto de vista ambiental, principalmente por população de baixa renda; dificuldades de dispersão dos poluentes em regiões de grandes aglomerados populacionais, etc.

É necessário ampliar a gestão de riscos e monitoramento de desastres de forma integrada nos três entes da federação. Para tanto, o Brasil vem desenvolvendo ações de acordo com os protocolos internacionais de Redução de Risco de Desastres Naturais, estando alinhado inclusive com as diretrizes estabelecidas pelo recém assinado Marco de Sendai (2015), em continuação ao Protocolo de Hyogo (2005).

Nesse sentido, em 2011, o Brasil estruturou um sistema de monitoramento e alerta, com a criação do Centro Nacional de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais, e, em abril de 2012 aprovou, através de lei federal³⁰, a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, que estruturou um sistema nacional sob a ótica de ações de prevenção, monitoramento e resposta a desastres, tratando também da criação do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil. A lei estabelece deveres da União, dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios quanto às medidas necessárias para a redução dos riscos de desastres.

Nesse mesmo ano foi elaborado o Protocolo Nacional Conjunto para Proteção Integral a Crianças e adolescentes, Pessoas Idosas e Pessoas com Deficiência em Situação de riscos e Desastres, que, sob a coordenação da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e do Ministério da Integração Nacional, tem como principal objetivo assegurar a proteção integral e reduzir a vulnerabilidade desses sujeitos de direito nas situações de riscos e desastres.

Ainda em 2012, foi lançado o Plano Nacional de Gestão de Riscos e Resposta a Desastres, arranjo que impulsionou substancialmente a política nacional sobre o tema nos últimos anos. O Plano estabeleceu eixos de atuação em gestão de risco, sob os aspectos de mapeamento, monitoramento, prevenção, resposta e governança, tendo atuação integrada dos Ministérios das Cidades, do Ministério da Integração Nacional, do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação e também do

³⁰ Lei 12.608/2012 que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil.

Ministério de Minas e Energia e do Ministério Meio Ambiente. Uma das formas de integração interinstitucional vem sendo feita por meio do fortalecimento da gestão integrada de gerenciamento de desastres naturais por meio de parcerias internacionais, dentre elas, ressalta-se a firmada com o governo japonês, com duração prevista de 4 anos (2013-2017) e com o escritório da UNISDR (Escritório das Nações Unidas para Redução de Risco de Desastres).

No campo do mapeamento, expandiu-se o conhecimento sobre as áreas de risco no País com a produção de mapeamentos de suscetibilidade e identificação de setores de risco alto e muito alto a inundações, enxurradas e deslizamentos em diversos municípios, além do desenvolvimento do Atlas de Vulnerabilidade a Inundações, que reúne informações sobre o grau de vulnerabilidade a inundação em trechos de rios nos Estados brasileiros.

No campo do monitoramento, avançou-se na instalação de salas de situação voltadas ao monitoramento hidrológico em quase todas as unidades da federação, em parceria com os governos estaduais, com o objetivo de acompanhar a evolução das chuvas, os níveis dos reservatórios e as vazões dos rios, auxiliando na prevenção de inundações e secas. No âmbito local, o Município de Blumenau em Santa Catarina se tornou referência nacional por criar um sistema local de monitoramento do clima e dos níveis de rios para prevenir desastres relacionados à inundações, deslizamentos e alagamentos, com forte atuação nas ações de conscientização e participação popular.

No campo da resposta, implantou-se a informatização do processo de reconhecimento federal de situação de emergência ou estado de calamidade pública, via Sistema de Informação Integrada sobre Desastres - S2ID e instituiu-se o Cartão de Pagamento de Defesa Civil, que permite a transferência de recursos da União para socorro e assistência a vítimas de desastres. No entanto, ainda é um grande desafio o fortalecimento das defesas civis estaduais e municipais para atuação imediata no momento pós-desastres.

Finalmente, no campo da prevenção, avançou-se no desenvolvimento e implementação de medidas estruturantes e não estruturantes. O Ministério das Cidades investe, atualmente, recursos da ordem de R\$ 2,3 bilhões para apoio a estados e municípios na elaboração de projetos e execução de obras de contenção de encostas em áreas urbanas com alto risco a deslizamentos, bem como para a elaboração de planos municipais de redução de riscos e cartas geotécnicas de aptidão à urbanização, instrumentos fundamentais para a prevenção da formação de novas áreas de risco.

É unânime afirmar que uma das formas mais eficientes e eficazes de se prevenir as situações de riscos a desastres naturais se dá através do planejamento e ocupação do território urbano. Nesse condão o Ministério das Cidades, em parceria com o governo japonês vem desenvolvendo metodologias para planejamento da expansão urbana que leva em conta as variáveis relacionadas ao risco de ocorrência de enxurradas e deslizamento de encostas. Pretende-se com essa ação disponibilizar aos municípios um roteiro metodológico de como tratar o tema de forma adequada na fase de planejamento, mitigando os riscos de desastres naturais e, ao mesmo tempo, otimizando o uso e a ocupação do solo urbano.

Outra frente de trabalho relativa à prevenção é a provisão de moradia adequada para a população que reside em áreas de risco. Para um realizar amplo diálogo nacional sobre o direito humano à moradia adequada, receber e monitorar as denúncias de violações aos direitos humanos à moradia adequada e elaborar e propor diretrizes para efetiva garantia do direito à moradia, o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana - CDDPH, órgão vinculado à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, instituiu, em 2012, um Grupo de Trabalho sobre a garantia do direito humano à moradia adequada, no âmbito do qual foi instituído um subgrupo específico para analisar as condições de moradia em decorrência de desastres naturais e situações emergenciais, que destacou diversos desafios em relação a esse tema, a saber:

- (1) Regulamentar a Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil,
- (2) Criar um programa específico para reconstrução pós-desastre, que preveja, além da moradia, toda infraestrutura urbana necessária e que seja focado na gestão do risco,
- (3) Fomentar junto aos Governos Estaduais e às Prefeituras Municipais o fortalecimento das estruturas locais de Defesa Civil,
- (4) Aperfeiçoar os equipamentos e instrumentos para monitoramento meteorológico, hidrológico e geológico do País, viabilizando a comunicação célere e precisa de alertas de eventos adversos aos órgãos de defesa Civil e população interessada,
- (5) Estabelecer Centros de Referência Especializada em Assistência Social (CREAS) nos municípios atingidos por desastres naturais, tecnológicos e situação de risco, visando o atendimento psicossocial pós-trauma das pessoas afetadas.

13. Redução de congestionamentos

Lembrando que segregação e exclusão socioespacial e fragmentação urbana são realidades intimamente ligadas à mobilidade, pensar a redução dos congestionamentos deve ser medida associada a melhoria da qualidade de vida de todos, não tendo como objetivo primeiro a simples melhoria da circulação para o automóvel particular.

O aumento da frota de veículos particulares e das consequentes retenções de trânsito implica na perda de qualidade de vida do conjunto dos cidadãos, com aumento da poluição sonora, do ar, da temperatura local e dos índices de acidentes. Para aqueles que usam o transporte público, que ainda disputa espaço com os automóveis, essa situação implica ainda aumento do tempo de deslocamento e dos custos do transporte, gerando ineficiência em todo o sistema.

Em termos gerais, na média, 44,3% da população do Brasil utiliza o transporte público para o seu deslocamento, estando em segundo lugar o carro, seguido da motocicleta, utilizados por 23,8% e 12,6% da população brasileira, respectivamente (Tabela 29). A população que reside nas cidades da Região Sudeste faz o maior uso do transporte público (50,7%), ao mesmo tempo em que é a região que mais se utiliza do transporte individual.

Um indicador indireto da presença de congestionamentos é o tempo que as pessoas levam para ir de suas casas até os locais de trabalho. Constata-se que desde 1996, mantém relativamente estável, mas em nível alto o número de pessoas que levam mais de 30 minutos para esse deslocamento (Tabela 31): em 1996, eram 30,45%; em 2006, 33,76%; e em 2013, 31,15%. Os maiores percentuais foram observados na Região Sudeste: 35,64% em 1996; 40,61% em 2006; e 36,99% em 2013. Nas RMs, neste último ano, 47,29 % das pessoas já levavam mais de 30 minutos nesses deslocamentos. Nas RMs do Sudeste, 52,12% da população ultrapassava os trinta minutos, sendo esse o maior valor dentre as regiões brasileiras, enquanto os menores foram observados nas regiões Norte (36,12%) e Sul (35,84%).

Nos últimos anos, investimentos vêm sendo realizados com objetivo de equilibrar o sistema de mobilidade urbana, reduzindo o tempo de deslocamento e mudando o paradigma com relação à prioridade dada ao transporte individual, promovendo maior qualidade do transporte público, transparência e controle social. Um montante superior a R\$ 150 bilhões do Programa de Aceleração

do Crescimento (PAC), do governo federal, está sendo investido em sistemas de alta e média capacidade – ferroviários, metroviários, corredores exclusivos etc. – em todo o território nacional.

Pode-se observar que investimentos no sistema viário não são mais exclusivamente voltados para o transporte individual, tendo mudado seu foco de forma positiva para os sistemas de transporte público. São, entretanto, ainda poucas as experiências de integração entre o uso e ocupação do solo com o sistema de mobilidade, incluindo pedestres e ciclistas, enquanto ação para redução dos congestionamentos nas cidades. Uma alternativa em curso é a elaboração e a implementação dos Planos de Mobilidade Urbana municipais que, de forma integrada ao Plano Diretor Municipal e aos instrumentos do Estatuto da Cidade, podem relacionar diretrizes de uso e ocupação do solo com as diretrizes de otimização dos sistemas de transportes, visando reduzir os impactos negativos da expansão desordenada das cidades e contribuir com a reversão de seus efeitos de imobilidade e exclusão territorial.

Tendo em vista o aumento da circulação de automóveis, duas metas se impõem. A primeira é relativa à instituição de políticas e programas que regulem o uso do automóvel particular, sendo as políticas de estacionamento um dos exemplos possíveis. Uma segunda meta, que transformaria os padrões de mobilidade e atingiria a questão dos congestionamentos, seria instituir mecanismos para que a propriedade e/ou o uso do transporte individual contribua com os investimentos no transporte coletivo e não motorizado, gerando benefícios para ambos modos. Ambos aspectos estão abordados na Política Nacional de Mobilidade Urbana, que ainda dispõe para os gestores locais uma lista, em rol não exaustivo, de instrumentos de gestão da demanda a serem utilizados.

14. Poluição Atmosférica

A poluição do ar é um tema crítico na agenda global e especialmente nas grandes cidades tem sido associada ao agravamento de doenças respiratórias, cardiovasculares e neurológicas. Estudos indicam também a correlação entre a exposição a alguns poluentes e a ocorrência de certos tipos de câncer. Além dos efeitos na saúde humana, os poluentes atmosféricos podem trazer impactos aos ecossistemas naturais. Os efeitos da poluição atmosférica podem ainda ter consequências sociais e econômicas, como exemplo temos a maior vulnerabilidade das populações carentes, os custos do sistema de saúde com internações hospitalares e a queda da produtividade agrícola.

Os poluentes atmosféricos podem ser definidos como as substâncias emitidas à atmosfera que tornam ou podem tornar o ar impróprio, nocivo ou ofensivo à saúde; inconveniente ao bem-estar público; danoso aos materiais, à fauna e flora, prejudicial à segurança, ao uso e gozo da propriedade e às atividades normais da comunidade. Das substâncias poluentes do ar, podem ser destacadas as seguintes: dióxido de enxofre (SO₂), dióxido de nitrogênio (NO₂), monóxido de carbono (CO), ozônio (O₃), hidrocarbonetos (HC) e o material particulado, que são os poluentes tratados como prioritários na agenda nacional de qualidade do ar, devido a sua característica de representatividade de emissões antrópicas e sua larga utilização internacional na quantificação das emissões e concentrações de poluentes atmosféricos em uma determinada região.

Com relação as fontes emissoras de poluição atmosférica, estas podem ser classificadas com relação a sua tipologia (fontes fixas, móveis ou lineares) e ainda de acordo com a origem das emissões (naturais ou antrópicas).

No Brasil as principais fontes de emissões atmosféricas de poluentes são o setor industrial e o setor de transportes, sendo que o setor de transportes, nos últimos anos, tem apresentado maior influência no ambiente urbano e em seus habitantes, devido ao aumento constante da frota de veículos, ao

aumento da concentração destes nas cidades e também devido ao processo de desconcentração de indústrias que vem ocorrendo no território nacional. Mesmo ainda sendo uma das mais graves questões ambientais, pode-se afirmar que a poluição atmosférica tem diminuído muito nos últimos trinta anos, de forma generalizada, sendo ainda um problema preponderante nas grandes áreas metropolitanas e em polos industriais específicos. Isto se deve, principalmente, ao estabelecimento cada vez mais rígido de limites máximos de emissão para fontes fixas e móveis e ao processo de desconcentração industrial.

A gestão da qualidade do ar no Brasil segue a lógica federativa estabelecida pela Constituição Federal de 1988, com responsabilidades compartilhadas entre seus entes, cabendo ao governo federal, aos governos estaduais e municipais cumprirem as regulações existentes.

A emissão de poluentes atmosféricos no Brasil é regulada pelas resoluções do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), datando de 1989 a Resolução CONAMA nº 5, que criou o Programa Nacional de Controle da Qualidade do Ar (PRONAR).

O PRONAR é composto de estratégias e instrumentos para a gestão da qualidade do ar, tendo como estratégias básicas o estabelecimento de limites nacionais para as emissões, por tipologia de fontes e poluentes prioritários, reservando o uso dos padrões de qualidade do ar como ação complementar de controle.

Sob uma ótica voltada à gestão e como meio de instrumentalizar suas medidas, outros programas foram incorporados ao PRONAR como: (i) Programa de Controle da Poluição por Veículos Automotores (PROCONVE); (ii) Programa Nacional de Controle da Poluição Industrial (PRONACOP); (iii) Programa Nacional de Avaliação da Qualidade do Ar; (iv) Programa Nacional de Inventário de Fontes Poluidoras do Ar e (v) Programas Estaduais de Controle da Poluição do Ar.

Os padrões de qualidade do ar foram estabelecidos pela resolução CONAMA nº 3, de 1990, que define as concentrações máximas toleráveis de poluentes do ar e são um dos principais instrumentos de gestão da qualidade do ar utilizados pelos estados. Estes padrões encontram-se atualmente em discussão no CONAMA, tendo em vista as mudanças tecnológicas e os conhecimentos mais atuais dos impactos destes poluentes à saúde humana e ao ambiente, sendo que os valores propostos são equiparáveis aos recomendados pela Organização Mundial da Saúde, em 2005, como sendo os valores mais seguros a saúde humana.

O PROCONVE pode ser destacado como um dos programas ambientais mais exitosos no país, tendo sido iniciado em 1986 e posteriormente englobado no PRONAR, como um de seus programas. O PROCONVE limita as emissões de veículos automotores pelo estabelecimento contínuo de fases, nas quais são definidos os limites máximos de emissão que cada tipologia de veículo pode emitir, de maneira que apenas veículos que se enquadram nestas emissões podem ser comercializados no mercado brasileiro.

Ainda com relação ao setor rodoviário, o Inventário Nacional de Emissões Atmosféricas por Veículos Automotores Rodoviários 2013: Ano-Base 2012³¹ (BRASIL, 2014b), trouxe os dados mais atuais das emissões de poluentes atmosféricos deste modal. Nos dados apresentados, nota-se o declínio da emissão de poluentes, em detrimento ao grande aumento na frota veicular nacional

³¹ Ver: http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80060/Inventario_de_Emissoes_por_Veiculos_Rodoviaros_2013.pdf

observado nos últimos anos, fruto das diversas regulações estabelecidas no âmbito do PROCONVE.

No que se refere as fontes fixas de emissão de poluentes, o Brasil conta atualmente com limites de emissão extremamente rigorosos instituídos pelas resoluções CONAMA nº 382/2006, que instituiu limites para as novas fontes, instaladas a partir de 2007, e nº 436/2011, que impôs limites as fontes já existentes, instaladas até 2007, resultando na melhoria de todo o parque industrial nacional, com relação a emissão de poluentes atmosféricos.

Este conjunto de normativas, e a atuação dos órgãos ambientais, tem assegurado a melhoria da qualidade do ar no país, fato que pode ser observado na tabela 32, onde nota-se a melhoria dos índices de morbidade em todas as regiões do país.

O 1º Diagnóstico das Redes de Monitoramento da Qualidade do Ar, lançado em 2014³², traçou um panorama da situação atual das redes de monitoramento existentes no país.

Quando da elaboração do diagnóstico, apenas 12 estados possuíam algum tipo de monitoramento e destes apenas 09 possuíam dados históricos confiáveis e com publicidade constante de seus dados na internet. Neste estudo foi possível verificar a grande disparidade entre os estados com relação a gestão da qualidade do ar, seja em número de estações, nos critérios para a instalação de equipamentos, no tamanho das equipes de trabalho ou mesmo no formato de publicação dos resultados. O estudo possibilitou vislumbrar as ações futuras para que se tenha uma cobertura em âmbito nacional e a geração de dados confiáveis. Foi verificada a necessidade de ampliação das redes, capacitação de técnicos, criação de normativas para a instalação de equipamentos, validação de dados, além da necessidade de ampliação de recursos para serem aplicados nestas demandas.

Em março de 2014, no XIX Foro de Ministros de Meio Ambiente da América Latina e do Caribe, realizado no México, o Brasil foi signatário do Plano de Ação Regional de Cooperação Intergovernamental em Poluição Atmosférica para América Latina e Caribe. Este plano tem o objetivo principal de formular diretrizes comuns, de curto, médio e longo prazo, para redução da contaminação atmosférica na região e mitigar as emissões de contaminantes prioritários, e diminuir de forma substancial seu impacto em nível local, regional e mundial. Especificamente aos países, pode ser citado o objetivo de melhorar a qualidade do ar e da saúde pública, mediante a elaboração, aplicação e cumprimento de planos nacionais de redução dos contaminantes do ar prioritários. Este objetivo está sendo internalizado pelo Brasil, prevendo-se a elaboração de seu plano nacional como um de seus próximos passos na agenda interna de melhoria da qualidade do ar.

A elaboração do Plano Nacional Brasileiro vem em momento oportuno, no qual já há a consolidação de instrumentos importantes para a gestão da qualidade do ar, como o estabelecimento de limites máximos de emissões de poluentes para as fontes fixas e móveis, a fixação de padrões de qualidade do ar e a elaboração de inventários regulares. Contudo, há ainda um vasto caminho a ser percorrido para a mais eficiente gestão, principalmente no que diz respeito à articulação entre as diferentes esferas de governo e a gestão territorial integrada das regiões metropolitanas.

³² Disponível em:

http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80060/Diagnostico_Rede_de_Monitoramento_da_Qualidade_do_Ar.pdf

IV. Governança urbana e legislação: questões e desafios para uma Nova Agenda Urbana

Como já demonstrado, nos últimos vinte anos, o Brasil protagonizou enorme avanço no âmbito legislativo e institucional, no reconhecimento de direitos e nas políticas sociais. No âmbito institucional a criação do Ministério das Cidades em 2003 congrega diversas ações de desenvolvimento urbano em quatro secretarias nacionais: Acessibilidade e Programas Urbanos, Habitação, Saneamento Ambiental e Mobilidade Urbana. Seguiu-se a institucionalização de dois importantes instrumentos de gestão democrática ao nível federal: Conselho das Cidades e Conferência Nacional das Cidades.

Mais recentemente, a legislação brasileira criou novas ferramentas de planejamento das cidades a partir da regulação de algumas políticas setoriais em âmbito nacional, tais como habitação e regularização fundiária, saneamento ambiental, resíduos sólidos, transporte e mobilidade urbana. Vale citar algumas dessas importantes leis nacionais:

- Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que dispõe sobre os princípios e as diretrizes fundamentais da política urbana.
- Lei Federal nº 11.124/2005 e Decreto Federal nº 5.796/2006, dispõem sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, criam o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e instituem o Conselho Gestor do FNHIS;
- Lei Federal nº 11.481/2007 e Lei Federal nº 11.952/2009, preveem medidas para regularização fundiária de interesse social em bens da União e normas específicas para Amazônia Legal;
- Lei Federal nº 11.977/2009, dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas;
- Lei Federal nº 11.445/2007 e Decreto Federal nº 7.217/2010, estabelecem diretrizes nacionais para o saneamento básico;
- Lei Federal nº 12.305/10 e Decreto Federal nº 7404/2010, institui e regulamenta, respectivamente, a Política Nacional de Resíduos Sólidos;
- Lei Federal nº 12.587/2012, institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana;
- Leis Federais nº 10.048/2000 e 10.098/2000, Decreto Federal nº 5.296/2004, definem o marco regulatório para a promoção da acessibilidade das pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida;
- Lei Federal nº 12.836/2013, institui regras para Municípios situados em áreas de risco e/ou que pretendam ampliar seu perímetro urbano.

No sentido de efetivar políticas territoriais a governança urbana avançou com a aprovação da Lei de Consórcios Públicos e sua respectiva regulamentação (Lei Federal nº 11.107/2005 e Decreto Federal nº 6.017/2007) que instituíram novas formas de cooperação entre os entes federativos, ampliando as possibilidades de arranjos institucionais. Segundo dados da Receita Federal do Brasil, o número de consórcios públicos é crescente. Em 2014 registra-se 1263 consórcios públicos de direito público ativos. Todas as regiões do país contam com consórcios, embora a desigualdade regional ainda se

expresse, pois, o número na região Sudeste (458) é mais de seis vezes maior que na região Norte (75).³³

De acordo com a mesma fonte, a atuação consorciada está distribuída principalmente nas seguintes atividades: 31% assistência social; 26% administrativas; 10% saúde; 7% saneamento; 1% segurança e menos de 1% em infraestrutura. Dados que demonstram ainda uma pouca utilização desse instrumento nas políticas de desenvolvimento urbano e em especial metropolitano, onde a cooperação intergovernamental é tão necessária para o exercício das funções públicas de interesse comum.

Com relação à regularização fundiária, nos últimos anos o Brasil fez uma reforma legislativa em nível federal, com o intuito de viabilizar a implementação de ações no nível local, simplificando procedimentos tanto para a integração dos assentamentos na cidade, como para a titulação de seus moradores. Além das leis, anteriormente citadas, foram aprovadas as leis federais nº 11.952 de 2009, que trata da regularização fundiária de terras federais na Amazônia Legal, nº 12.424 de 2011, que trata do registro imobiliário na regularização fundiária urbana, e nº 12.651 de 2012 (Novo Código Florestal Brasileiro), que dispõe sobre a regularização fundiária de assentamentos urbanos em Áreas De Preservação Permanente (APPs).

Além dessa reforma legislativa, o Brasil incorporou a regularização fundiária como componente obrigatório nos seus programas habitacionais, bem como de saneamento ambiental em assentamentos irregulares (Saneamento Integrado), além de possuir um programa de apoio específico a ações de titulação, dirigido a estados, municípios e entidades civis sem fins lucrativos. Destaca-se como resultado dessa ação de fomento e regulamentação em nível federal, a incorporação da regularização fundiária na agenda de um conjunto expressivo de municípios brasileiros.

Como resposta aos desafios, recentemente, foi promulgado o Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089/15), que estabelece diretrizes gerais para o planejamento, gestão e execução das funções públicas de interesse comum em RMs e aglomerações urbanas, bem como instrumentos de cooperação interfederativa. Essa lei estabelece para as Regiões Metropolitanas a definição de um conjunto de diretrizes específicas, além das constantes no Estatuto da Cidade, a serem observadas na governança interfederativa, entre as quais se destacam: a implantação de processo permanente e compartilhado de planejamento e de tomada de decisão; a definição de meios compartilhados de organização administrativa e execução das funções públicas de interesse comum; mediante rateio de custos previamente pactuado no âmbito da estrutura de governança interfederativa.

Desde a Constituição de 1988, quando a competência foi descentralizada aos estados (art. 25, § 3º)³⁴ em cada Unidade Federativa foram adotados critérios e modelos distintos; na maior parte o órgão gestor é estadual, e as estruturas de governança com os municípios ainda são teóricas; os fundos metropolitanos são inexistentes ou frágeis; há poucas ações setoriais concertadas e inadequação dos principais instrumentos de financiamento do desenvolvimento regional.

A superação dos desafios do modelo de urbanização brasileiro passa também pela integração tanto das políticas setoriais no território, quanto pela integração do território em si, nas escalas intra-

³³ Dados extraídos pela Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República da base de dados da Receita Federal do Brasil. Não foram considerados os consórcios públicos de direito privado pois por terem a mesma natureza jurídica das associações civis eles se confundem na base de dados.

³⁴ Constituição Federal Art. 25 § 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

urbana, regional e nacional. As ações do governo são voltadas para a construção de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, integrada com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, tendo como eixo condutor o desenvolvimento nacional. Houve avanços significativos na legislação em nível municipal após a promulgação do Estatuto da Cidade. Considerando o universo de Municípios com mais de vinte mil habitantes – cuja elaboração do plano diretor é obrigatória –, a proporção de planos elaborados em relação ao total é ainda maior: em 2009, dos 1644 Municípios brasileiros com mais de vinte mil habitantes, 1433 declararam ter plano diretor, o que corresponde a 87% do total (SANTOS JUNIOR; MONTANDON 2011).

O Brasil tem adotado de mecanismos de participação popular direta, tais como conselhos, conferências, consultas públicas para construção de políticas públicas. No âmbito federal, por exemplo, foram realizadas 82 conferências nacionais até 2011, mobilizando milhões de pessoas no país (SOUZA et al., 2013). No âmbito da política urbana, foram realizadas cinco Conferências Nacionais das Cidades. Ao longo dessa trajetória, o Conselho das Cidades (ConCidades), órgão consultivo e deliberativo, que integra o MCidades, composto por representantes do poder público e da sociedade civil, passou a organizar as Conferências das Cidades, juntamente com o MCidades. Os integrantes do ConCidades são eleitos durante o processo da Conferência Nacional das Cidades.

Destaca-se que o número de delegados nas conferências nacionais manteve regularidade, 2.500 em todas as 05 edições. Todas as conferências nacionais foram antecedidas de conferências preparatórias municipais (ou regionais) e estaduais. Em 2003, tem-se o registro da participação de 3.457 Municípios na etapa municipal/regional, número que caiu para 2.282 em 2010. Em 2013 foram realizadas conferências municipais em 2.800 Municípios, com a participação de 240 mil pessoas³⁵. As conferências estaduais concretizaram-se em todas as 27 unidades da federação.

O texto aprovado na última Conferência reafirma a importância da criação de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano e de um Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU), “*com caráter participativo, estabelecendo os objetivos estratégicos da intervenção do governo federal na política de desenvolvimento urbano para os próximos 10 anos*”.

Os avanços na criação de mecanismos de gestão democrática das cidades no nível municipal também podem ser notados em pesquisas recentes. A criação de conselhos nos últimos 20 anos pelos Municípios pode ser observada nos dados da última pesquisa MUNIC/IBGE (Tabela 33). Em 1996, apenas 4% dos Municípios com população abaixo de 100 mil habitantes indicaram existência de conselhos das cidades, habitação, transporte, desenvolvimento urbano ou saneamento implantado. Em 2012, esse número atingiu o total de 62%. Observa-se que a presença dos instrumentos de participação guarda relação com o porte das cidades, ou seja, quanto maior a cidade, maior é a presença de conselhos instituídos.

Novamente, podem-se observar avanços legais e institucionais do último período. O desafio é, portanto sua efetivação. Nesse sentido a principal diretriz é de analisar a proposta de projeto de lei que institui a Política, o Sistema e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano, que acredita-se efetivará esses avanços.

³⁵ Conforme informado pelo secretário-executivo do MCidades, Carlos Vieira, durante o encerramento da 5ª Conferência Nacional das Cidades. <http://www.cidades.gov.br/5conferencia/387-a-5a-conferencia-foi-um-esforco-pela-democracia>”, -diz-secretário-executivo,-carlos-vieira.html

15. Cultura como eixo de desenvolvimento das cidades

A cultura é fundamental na experiência das cidades: significados, hábitos, identidades e pertencimentos. As cidades são a maior invenção do homem. Fazer e habitar a cidade são os nossos maiores fatos culturais. Para que possamos um dia ambicionar novas perspectivas de cidade, precisamos incorporar a cultura como eixo de desenvolvimento urbano.

É nítido que os movimentos urbanos de direito à cidade têm nas expressões culturais a sua principal forma de resistência, emprestando novos significados a urbe. Também é imprescindível considerar que em territórios com espaços e movimentos culturais prevalece a noção de identidade, se fortalecem os vínculos de pertencimento comunitários e, com isso, se reduz a violência. Por isto, recentemente o Ministério da Cultura incorporou-se ao Programa Nacional de Redução de Homicídios, coordenado pelo Ministério da Justiça, com ações voltadas a ocupação e otimização dos equipamentos públicos urbanos.

Os movimentos de ocupação, como Mercado Sul em Taguatinga e o Ocupa Estelita em Recife, entre outros, são essencialmente mobilizações pela reorganização do espaço urbano. O adensamento das cidades e da mobilidade urbana são temas inerentes à cultura, como eixo que permite a convivência diversa, saudável e democrática. Neste sentido, os espaços que habitamos são o campo da nossa experiência cotidiana. Qualificar esse campo não é só uma questão de infraestrutura ou funcionalidade, mas uma questão cultural urgente.

A questão sobre qual tipo de cidade queremos não pode ser separada dos tipos de laços sociais, relação com a natureza, padrões alimentícios e de lazer, tecnologias e valores estéticos e éticos que desejamos. O direito à cidade é muito mais do que a liberdade individual de acessar os recursos urbanos: trata-se do direito de mudar a nós mesmos ao mudar a cidade. (HARVEY, 2008). A necessidade do encontro, do transitar com liberdade e do produzir sentidos emancipatórios para a cidade por meio do convívio é fundamental às pessoas. A exclusão socioespacial é, portanto, sintoma e causa da fragmentação sócio-cultural pela qual o cidadão percebe e vive a cidade.

16. Aprimorar a legislação urbana

O Brasil avançou de maneira significativa do ponto de vista institucional e legislativo na política de desenvolvimento urbano. Todavia, continuam os esforços na instituição de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, tema sobre o qual a sociedade, e em especial o ConCidades vem se debruçando a vários anos. Em 2013, na 5ª Conferência Nacional das Cidades, foi aprovada proposta para criação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU) que visa a instituição de mecanismos de coordenação das políticas intergovernamentais, o que é fundamental em um Estado federativo. Atualmente em discussão, o SNDU deverá, quando implementado, propor mecanismos de articulação entre a legislação setorial urbanística entre si (habitação, regularização fundiária, saneamento ambiental, resíduos sólidos, áreas de risco, gestão metropolitana etc.), com as competências urbanísticas e ambientais da União Federal, Estados e Municípios.

É necessário aprofundar o diálogo com a legislação ambiental, especialmente no que se refere ao licenciamento de empreendimentos, uma vez que, existe uma separação legislativa e administrativa entre o licenciamento urbanístico e licenciamento ambiental.

É indispensável se buscar a aplicação efetiva do ordenamento jurídico, especialmente no que se refere à implementação dos instrumentos de cumprimento da função social da propriedade..

É importante, nesse sentido, inserir o ensino do Direito Urbanístico nas faculdades brasileiras a fim de formar os diversos operadores do Direito (promotores, juízes, defensores públicos, procuradores municipais, cartórios etc.) bem como promover a sensibilização sobre os temas relacionados à política urbana no âmbito do Poder Judiciário.

17. Descentralização e fortalecimento de autoridades locais

O Brasil é um país considerado altamente descentralizado desde a Constituição Federal de 1988, a qual elevou os Municípios a condição de ente federado, em igualdade com os Estados e a União. Atualmente, a República Federativa do Brasil é formada por 26 estados federados e 5.568 Municípios, além do Distrito Federal.

Os Municípios respondem de forma autônoma pelos assuntos de interesse local e tributos de sua competência, pelo transporte coletivo, pela educação infantil e das primeiras séries do ensino fundamental, pelos serviços de saúde básica, e pelo adequado ordenamento territorial e patrimônio histórico-cultural local. Os temas tratados na Conferência são também competências municipais, a listar: planejamento territorial, governança e legislação urbana, habitação, saneamento, meio ambiente, defesa civil, mobilidade, desenvolvimento econômico local e demais intervenções nos assentamentos humanos.

O momento da realização da Conferência Habitat II coincidiu com o início de um período de importante descentralização das políticas públicas e fortalecimento do municipalismo no Brasil, com desenvolvimento de iniciativas reconhecidamente exitosas, que lançaram mão do Orçamento Participativo, da regularização fundiária e da produção participativa e autogestionária da moradia. A partir da metade da década passada há um aumento do protagonismo do governo federal na instituição de novos marcos legais nacionais, além da implantação de programas e financiamentos massivos, transformando capacidades locais de formulação de respostas adaptadas a questões mais específicas.

A instituição e organização de um adequado sistema de informações poderiam contribuir para empoderar os governos locais, valorizando a capacidade de inovação, que no período anterior contribuiu sobremaneira na formulação de instrumentos e práticas reconhecidas no Estatuto da Cidade e normativos nacionais subsequentes.

Neste sentido o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) vem cumprindo papel importante para as políticas sociais no país, e potencialmente para as políticas de habitação e desenvolvimento urbano. De um lado, as prefeituras são responsáveis pela manutenção e atualização do CadÚnico no seu âmbito municipal; de outro, podem fazer uso dele para o conhecimento de demandas e seleção de beneficiários às diversas políticas sociais.

Esse conhecimento refinado do território urbano dado pelo cruzamento de fontes de informações e bases de dados, passíveis de serem descentralizadas e, inclusive, tornadas pública, podem permitir aos governos locais elaborar ações adaptadas ao contexto, gerando inovações que podem se universalizar.

Deve-se buscar:

- Fortalecer os mecanismos de assistência técnica aos governos locais para a elaboração e a implementação dos instrumentos de planejamento urbano;

- Aprimorar as políticas públicas urbanas alinhadas às diversidades regionais, considerando as ações locais.

18. Aprimorar a participação e os direitos humanos no desenvolvimento urbano

Nas últimas duas décadas, multiplicaram-se os conselhos municipais dedicados aos temas do desenvolvimento urbano no Brasil. O percentual de Municípios com conselhos³⁶ passou de 4%, em 1996, para 24%, em 2006, e para 64%, em 2012 (Tabela 33). Sua presença é tanto mais frequente quanto maiores as cidades: em 2012, os conselhos estavam presentes em todos os Municípios com mais de 500 mil habitantes. Já na faixa populacional de até 100 mil habitantes, os conselhos estavam presentes em 62% dos Municípios. As maiores frequências foram observadas nas regiões Sul e Centro-Oeste (respectivamente 86% e 73%) e as menores, no Norte e no Nordeste (56% e 49%).

O aumento do número de conselhos indica uma consolidação das práticas democráticas de construção das políticas de habitação e desenvolvimento urbano. Algumas experiências de participação direta se destacam. Em 2014, a cidade de São Paulo desenvolveu seu Plano Diretor Estratégico³⁷ (PDE) por meio de um processo participativo e colaborativo amplo com o uso de novas tecnologias sociais (plataformas participativas digitais) e atividades presenciais, seminários, oficinas, diálogo por seguimento e audiências públicas, que resultaram na participação de 25.692 pessoas.

A aprovação do Plano Diretor também foi marcada por disputas acirradas e negociações diversas, com atos de rua, ocupações de imóveis vazios, acampamentos de movimentos sociais em frente à Câmara Municipal nos dias de apreciação e votação do projeto de lei do Plano. Essa dinâmica de participação e pressão política em momentos de aprovação de planos diretores tem se constituído numa das marcas da sociedade e da democracia brasileira.

A governança democrática do território urbano, por meio da cooperação entre os diferentes níveis de governo e com participação da sociedade civil, através não somente dos conselhos de cidades, mas das mais diversas instâncias políticas e sociais, traz formas de construção e efetivação de direitos das mulheres na cidade, da juventude, dos deficientes físicos, relativos às questões étnicas e raciais; além da proteção e uso de bens comuns como, por exemplo, água, por meio dos Conselhos de Bacias, etc.

Os direitos humanos, civis, políticos, sociais, econômicos, culturais e difusos, garantia do uso público e comum do espaço urbano, sua gestão democrática, o usufruto do direito à moradia adequada, o acesso à terra e a segurança da posse, a proteção contra deslocamentos forçados, o acesso aos serviços públicos essenciais e com qualidade, e serviços de infraestrutura, água, energia, saneamento e mobilidade são questões que conformam o debate sobre direito à cidade.

³⁶ Foram considerados os conselhos: da Cidade, de Habitação ou de Transporte, seja de caráter consultivo, deliberativo, normativo ou fiscalizador.

³⁷ Ver: em:

http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/legislacao/plano_diretor/index.php

19. Melhorar a segurança urbana

A segurança pública é um dos fundamentos do uso democrático da cidade, na medida em que assegura o exercício de direitos como de ir e vir, de se relacionar, de se comunicar no espaço urbano.

Nos últimos anos, houve aumento na ocorrência de homicídios no Brasil. Em 2002 o total de homicídios registrados no país foi de 49.695 e, em 2012, o número aumentou para 56.337. Se analisados esses dados por região, percebe-se que em todas elas houve incremento do número de homicídios, exceto na Região Sudeste. Em 1992 e 2012, respectivamente, os homicídios na Região Norte eram 2.937 e 6.098, no Nordeste 10.947 e 20.960, no Centro-Oeste 3.676 e 5.505, no Sul 4.704 e 6.643 e no Sudeste 27.431 e 17.131 (WAISELFIS, 2014). Nas RMs, a concentração de homicídios é maior, mas vem caindo relativamente: em 1994 as dez maiores RMs responderam por 62% dos homicídios ocorridos no Brasil e, em 2004, por 55,2%.

Se desagregados os dados segundo critérios de cor e raça para a população jovem, o comportamento das taxas de homicídios no Brasil mostra tendências contrárias, conforme a raça/cor das vítimas: de 2002 a 2010, a taxa de homicídios de brancos caiu de 40,6 por 100 mil para 28,3 por 100 mil, ao passo que, no mesmo período, cresceu a taxa de homicídios de negros, de 69,6 por 100 mil para 72 por 100 mil. O Nordeste é a região que mostra a maior diferença entre as taxas, conforme raça/cor: em 2010, 16,8 por 100 mil brancos (a menor dentre todas as regiões) contra 86,9 por 100 mil negros (a maior). Em 2011, 142 Municípios concentravam 70% das mortes de jovens do país.

Além dos dados factuais, cabe apresentar percepções sobre a violência urbana: pesquisa do Data Popular (2014) nas favelas brasileiras, no ano de 2013, indica que 85% dos seus moradores consideram insatisfatória a segurança pública. Relacionando o aumento da taxa de homicídio e a percepção sobre violência, sugere-se que as pessoas vivenciam a violência de forma diferente, conforme o território, cor/raça e renda, no contexto de cidades segregadas e fragmentadas. De modo análogo, é necessária a construção de políticas públicas universais, mas com focalização nos territórios intraurbanos, como estratégia significativa contra a violência.

Nesse sentido, a focalização de ações em espaços intraurbanos, marcados pela intensa vulnerabilidade social, é uma das estratégias para a prevenção e enfrentamento à chamada mortalidade da juventude negra. A concentração de homicídios de jovens nesses territórios ressalta a intrínseca relação entre violência e vulnerabilidade social. Nesse sentido, uma política de segurança pública não deve prescindir de ações integradas de atendimento social às populações em territórios de intensa vulnerabilidade.

No caso da juventude negra, é no entrecruzamento de variáveis que se explica o fato de serem um grupo social em situação de extrema vulnerabilidade: representam parcela da população com baixa escolaridade e frágil inserção no mercado de trabalho, são vítimas de estereotipia associada à criminalidade, e estão sujeitos à cultura da violência que marca majoritariamente esses territórios.

Políticas sociais e de infraestrutura que incidam nesses espaços devem, portanto, atentar para a dimensão racial que permeia os problemas a serem enfrentados, sob o risco de reforçarem os estereótipos e ampliarem a segregação racial que se reflete nas diferentes taxas de homicídios de brancos e negros. Desta forma, o enfrentamento ao racismo e o combate à cultura da violência devem perpassar pelas estratégias de atendimento das políticas públicas nos territórios de vulnerabilidade.

Também, cabe fazer um recorte de gênero. Recentemente, o IPEA lançou o estudo Violência contra a mulher: feminicídios no Brasil. O estudo estimou que no Brasil ocorreram mais de 50 mil feminicídios³⁸ no período de 2001 a 2011, o que equivale a aproximadamente 5.000 mortes por ano. Segundo Meneghel e Hirakata (2011) feminicídios é a morte de mulheres decorrente de conflitos de gênero, ou seja, pelo fato de serem mulheres. O estudo aponta ainda que a Região Nordeste apresenta a maior taxa de mortes por gênero, chegando a 6,90, para o universo de 100 mil mulheres entre 2009 e 2011 (GARCIA et al., 2013).

Outro fenômeno que tangencia a questão da segurança urbana são os acidentes de trânsito, importante causa de mortalidade no Brasil, em que pese a aprovação da Código de Trânsito Brasileiro (Lei nº 9.503/1997), que dispõe sobre um conjunto de normas preventivas e repressivas com vistas a diminuir os acidentes.

Com efeito, levando-se em conta o país como um todo, houve uma redução da taxa de óbitos, de 22,6 por 100 mil para 20,1 por 100 mil habitantes, entre 1996 e 2009. Contudo, também aqui o problema se manifesta de forma diferenciada no território, conforme mostra o crescimento das taxas, entre 1996 e 2009, nas regiões Norte e Nordeste – de 14,3 por 100 mil para 18,6 por 100 mil, no Norte; e de 13,6 por 100 mil para 18,3 por 100 mil, no Nordeste (Tabela 34). Conforme atualização da pesquisa do IPEA³⁹, o custo da violência no trânsito urbano é de 10 bilhões de reais por ano, enquanto o custo dos acidentes nas rodovias é de R\$ 40 bilhões/ano.

Entre as metas a serem perseguidas para melhorar a segurança urbana a principal é de constituir políticas de segurança pública integrada tendo como base o território, uma vez que a violência, mesmo do trânsito, é localizada e muitas vezes concentrada, revelando a correlação com os fatores urbanísticos ou espaciais.

A violência por gênero perpassa por questões culturais, sociais e econômicas. Para construir políticas sociais pautadas na equidade de gênero faz-se necessário, por exemplo, investimentos financeiros e humanos em ações como:

- fortalecimento dos mecanismos institucionais de defesa de direitos, como as ações previstas na Lei Maria da Penha (11.340/06);
- fortalecimento dos espaços de participação e controle social, como conselhos e conferências;
- investimentos financeiros em políticas públicas de proteção à mulher vítima de violência, bem como ações de profissionalização e geração de renda.

20. Aumentar a inclusão e a equidade social

Nos últimos vinte anos houve melhoria significativa no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) do Brasil, de 0,493 em 1991 para 0,727 em 2010 (Tabela 35). Desagregando os dados por região, no mesmo período, é possível notar a evolução do índice para todas as regiões do país, inclusive com crescimentos notáveis para as regiões Norte e Nordeste (valores respectivos do IDH em 1991 e em 2010: Norte 0,305 e 0,609, Nordeste 0,291 e 0,588, Sudeste 0,447 e 0,705, Sul 0,455 e 0,716, Centro Oeste 0,408 e 0,693).

³⁸ Feminicídios ou femicídios é a morte de mulheres decorrentes de conflitos de gênero, ou seja, pelo fato de serem mulheres. Ver: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/130925_sum_estudo_femicidio_leilagarcia.pdf

³⁹ Relatório de Pesquisa Ipea. Estimativa dos Custos dos Acidentes de Trânsito no Brasil com base na atualização simplificada das pesquisas anteriores do Ipea. Brasília, 2015.

Considerando os dados por cidades com menos de 100 mil habitantes nas regiões Norte e Nordeste, nota-se ainda mais o incremento do índice, cujos valores do IDH em 1991-2010 eram 0,300 e 0,605, e 0,290 e 0,587, respectivamente. Para as mesmas regiões, e no mesmo período, cidades entre 1 e 5 milhões de habitantes, seguem o mesmo comportamento (no Norte 0,542 e 0,742; no Nordeste 0,563 e 0,764). Apesar do crescimento do IDH por Município (IDHM) e, em particular, para as regiões Norte e Nordeste, essas regiões mantêm os menores IDHM brasileiros. (Tabela 35)

Outro índice de qualidade de vida no Brasil é o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS), que mede o nível de inclusão/exclusão e vulnerabilidade social considerando as dimensões ambiental, cultural, econômica, jurídica e de segurança por Município. O IVS teve redução, em uma década (entre 2000 e 2010), de 0,446 para 0,326 (Tabela 36). Separando o dado por região, percebe-se uma redução contínua do índice (da exclusão) nos últimos anos. Embora as regiões Norte e Nordeste sigam a tendência de redução, elas mantêm níveis elevados quando comparados com as demais regiões brasileiras, 0,639 para 0,474 e 0,602 para 0,463, respectivamente.

No mesmo sentido, segue a análise por Município, com diminuição contínua entre as cidades, considerando as com menos de 100 mil habitantes e as com mais de 5 milhões. Os Municípios com menos de 100 mil habitantes do Sul e Sudeste do Brasil, em 2000, apresentam os melhores Índices de Vulnerabilidade Social, de 0,358 e 0,379, enquanto no Norte e no Nordeste os índices são de 0,643 e 0,604. Em 2010, para as cidades na mesma faixa de população, no Sul o índice é de 0,240, no Sudeste é 0,269, no Norte e Nordeste são de 0,480 e 0,466, respectivamente.

Nota-se que as políticas sociais do Brasil no último período foram capazes de melhorar a qualidade de vida da população, mas ao espacializarmos os resultados são reveladas diferenças regionais. Por exemplo, os índices de vulnerabilidade nas cidades do Norte e Nordeste, uma década depois, ainda são maiores que os índices de 2000 dos Municípios do Sul e Sudeste do país.

No espaço urbano, uma população com alta vulnerabilidade social é a população em situação de rua, que é estimada em 50 mil pessoas no Brasil localizadas nas 75 maiores cidades brasileiras, de acordo com a Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua (BRASIL, 2008). Essa população, em sua maioria, são homens (82%), entre 25 e 45 anos (54%), com primeiro grau incompleto (48%), que exercem atividades remuneradas (70,9%) e conseguem fazer pelo menos uma refeição por dia (81%). A maioria das pessoas em situação de rua costuma dormir na rua (69,6%). Um grupo relativamente menor (22,1%) costuma dormir em albergues ou outras instituições. Apenas 8,3% costumam alternar, ora dormindo na rua, ora dormindo em albergues.

São pessoas com dificuldade ao acesso às políticas públicas, principalmente à habitação. A ausência de documentos, somada à ausência de endereço fixo e diversas passagens por equipamentos sem resolutibilidade dificultam a inclusão em programa habitacional.

Atualmente, a população em situação de rua é referendada pelo Programa Minha Casa Minha Vida na Portaria do Ministério das Cidades nº 595 de 2013, como opção de priorização do gestor municipal. Entretanto, ainda são poucos os que optam pela inclusão dessa população.

Como forma de garantir a superação da situação de rua, o Brasil instituiu, por decreto presidencial, uma Política Nacional para a População em Situação de Rua, e estabeleceu o Comitê Intersetorial de Avaliação e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua – CIAMP Rua. Tal Comitê prevê a participação do Ministério das Cidades e outros oito Ministérios, com a função de pensar as possibilidades de inclusão e viabilização dos acessos às políticas públicas para essa população.

Outras dimensão da inclusão no espaço urbano, trata-se da inclusão de pessoas no espaço virtual. Há um importante esforço do estado brasileiro para a inclusão digital, permitindo que o cidadão exerça a sua participação política na sociedade do conhecimento. Nesse sentido, por exemplo, entre 2005 e 2013, passou de 13,6 para 42,4 milhões de domicílios com acesso a web no Brasil.⁴⁰ As inúmeras iniciativas nessa área, de múltiplos agentes públicos, visam garantir a disseminação e o uso das tecnologias da informação e comunicação orientadas ao desenvolvimento social, econômico, político, cultural, ambiental e tecnológico, centrados nas pessoas, em especial nas comunidades e segmentos excluídos.

⁴⁰ Ver: <http://www.mc.gov.br/dados>

V. Economia urbana: questões e desafios para uma Nova Agenda Urbana

No Brasil, a partir de 2008, observa-se um movimento de formalização das atividades econômicas de pequeno porte (faturamento de até R\$ 60 mil) com a criação da figura do microempreendedor individual - MEI (Lei Complementar No. 128, de 19 de dezembro de 2008). Esse movimento teve grande impacto na formalização das relações econômicas na cidade - aproximadamente 50% dos indivíduos que optaram pela figura do MEI não estavam empregados (OLIVEIRA, 2013).

Até setembro de 2014 havia 4,43 milhões de MEI no Brasil, empreendedores que vieram para o mercado formal, assim como seus empreendimentos, comércios e serviços, que caracterizam espaços urbanos produzidos, como pequenas oficinas, comércios, serviços em geral, etc. Esses pequenos revelam um forte empreendedorismo e formando um mercado de trabalho de grande relevância.

A economia solidária, que apresenta avanços políticos importantes no campo, começa a desenvolver iniciativas significativas nas cidades. Essa forma inovadora de se pensar o desenvolvimento econômico, de maneira inclusiva, tem como um de seus princípios que a atividade econômica esteja enraizada no seu contexto mais imediato, tendo a territorialidade e o desenvolvimento local como marcos de referência, além de se sustentar na organização popular, no exercício pleno dos direitos e responsabilidades da cidadania. A Secretaria Nacional de Economia Solidária - SENAES disponibilizou entre os anos de 2011 e 2014 recursos na ordem de R\$ 406,9 milhões para desenvolvimento de ações em 2.275 Municípios brasileiros, sendo destes R\$ 26,7 milhões para ações, de finanças solidárias, que buscam auxiliar o acesso ao crédito para o público alvo da secretaria (SINGER et al., 2014), R\$ 208,8 milhões para ações destinadas especificamente aos catadores de materiais recicláveis, R\$ 125,7 milhões para ações integradas de Economia Solidária com Estados e Municípios e R\$ 45,7 milhões para ações com Redes de Cooperação Solidária.

O exemplo da economia solidária revela que a busca por efetividade das políticas sociais passa pela compreensão do território. São as condições do urbano, seus constrangimentos e possibilidades que podem inclusive impedir que uma política social se efetive em sua plenitude, podendo parcela de seus benefícios serem “sugados” pelo custo da reprodução social, pela imobilidade social das periferias e dos assentamentos precários, por exemplo.

A organização de empreendimentos solidários, via de regra, significa a ampliação do círculo de relações dos seus associados, permitindo que estes acessem contatos e possibilidades de superação da sua situação de precariedade. Este processo é reforçado quando os empreendimentos se articulam em redes de cooperação solidária, diretriz reforçada pela SENAES, que, nos territórios urbanos, permite a construção de circuitos econômicos entre os empreendimentos econômicos solidários - EESs e demais atores sociais presentes, tornando possíveis a ajuda, a intercooperação e o aprendizado mútuo.

Especialmente no caso das juventudes das periferias urbanas, a formação de redes de cooperação solidária formadas por empreendimentos que atuam na área da cultura tem desempenhado relevante papel no processo de ressignificação dos territórios, propiciando processos de geração de renda a partir da valorização de marcas ligadas à cultura e à identidade territorial, com a realização de atividades culturais e criação de produtos como vestuário, livros e CDs.

Outra vertente da economia urbana trata do financiamento das cidades e, especialmente, do financiamento do desenvolvimento urbano. Neste sentido, cabe destacar as responsabilidades assumidas pelos Municípios brasileiros a partir da Constituição de 1988. No Brasil, de acordo com a Receita Federal (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2012), os Municípios foram responsáveis, em

2012, por apenas 5,79% da arrecadação total de tributos, enquanto os Estados arrecadaram 25,16 % e a União, 69,05%.

21. Melhorar o financiamento local/municipal

De maneira geral os Municípios brasileiros apresentam forte dependência das transferências de recursos dos outros entes da federação. Em 2013 as transferências de Estados e da União contribuíram para o custeio de cerca de 72% da despesa total dos Municípios (Tabela 37). A participação das transferências é tanto maior quanto menores são as cidades. Assim, nos Municípios de mais de 5 milhões de habitantes, a dependência de recursos da União, Estado e outras fontes para suas despesas é menor, representando 41% do custeio. No outro extremo, os Municípios com menos de 100 mil habitantes receberam transferências que representaram 87% de sua despesa total. Nesta faixa populacional, as transferências foram ainda maiores aos Municípios das regiões Nordeste e Norte (93% e 91%, respectivamente).

Analisando a arrecadação própria no período de 2002 a 2013, observa-se um incremento para todos os portes de Municípios nas regiões do Brasil. E na medida em que aumenta o porte da cidade há um incremento do indicador da capacidade municipal de custeio e investimento (Tabela 38).

Nesse cenário, é necessário incentivar a utilização de fontes alternativas para o financiamento das cidades brasileiras, de forma a empoderar os Municípios com alternativas para o seu custeio e para os investimentos no desenvolvimento urbano. Tanto o Código Tributário Nacional quanto o Estatuto da Cidade estabelecem instrumentos progressivos para tributação e captura de valorizações fundiárias e imobiliárias, como o Imposto sobre a Propriedade Territorial e Urbana – IPTU, o IPTU progressivo no Tempo, a contribuição de melhoria, a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, entre outros. Contudo, as aplicações que demonstram efetividade de tais instrumentos ainda são poucas no território, conforme conclusão da Rede de Avaliação dos Planos Diretores Participativos (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011).

Com o objetivo de aumentar a capacidade de financiamento local, deve-se:

- realizar a alocação de recursos e subvenções e transferências intergovernamentais de forma mais equânime e equitativa, de modo a reduzir as desigualdades urbanas e regionais e disciplinar a criação de novos encargos e atribuições aos municípios a fonte de receitas adequadas.
- disciplinar a criação de novos encargos e atribuições a fonte de receitas adequadas
- realizar tributação imobiliária progressiva e a captura das valorizações fundiárias e imobiliárias.
- investir na infraestrutura dos fiscos, das áreas relacionadas ao planejamento e despesas dos municípios mediante a aquisição de equipamentos, desenvolvimento/aquisição de sistemas, ampliação dos quadros de servidores e capacitação contínua dos funcionários.
- promover cobrança progressiva dos serviços públicos, distinguindo públicos específicos relacionados à vulnerabilidade, seja de renda, etária, gênero etc.
- implementar sistemas integrados para o gerenciamento da administração pública, que integrem a gestão tributária e financeira que favoreçam a operacionalidade, efetividade e economicidade.
- implementar sistemas para compartilhamento de informações fiscais e de gestão, contribuindo para a eficiência da arrecadação e do gasto público, em especial o cadastro técnico multifinalitário.

- capacitação dos servidores públicos municipais para lidar com os temas relacionados ao financiamento local
- implantar ferramentas que permitam o controle social das receitas e despesas públicas.
- proceder a efetiva cobrança de receitas tributárias e não tributárias para o incremento da arrecadação, adotando-se os critérios de capacidade econômica do contribuinte.
- desonerar ou reduzir a carga de tributária, dentro da sua função extrafiscal dos tributos, para a regulação de mercados, fomentar setores estratégicos, geração de novos postos de trabalho a partir da atração de novos investimentos e regulação do mercado imobiliário.

As alternativas propostas para alavancagem da capacidade de financiamento municipal em muito dependem da capacidade técnica da administração pública local que, em grande parte dos Municípios, carece de recursos humanos capacitados e experientes na implementação de políticas públicas urbanas.

A articulação dos governos locais se apresenta como pratica relevante na melhoria da capacidade de gestão das cidades. A Associação Brasileira de Municípios (ABM), a Confederação Nacional de Municípios (CNM) e a Frente Nacional de Municípios (FNP), são três das principais entidades representativas das cidades que atuam em pautas específicas ou conjuntamente com esse objetivo.

A FNP, por exemplo, observou fenômeno específico que envolvia municípios populosos com baixas receitas e grande parcela da população em situação de vulnerabilidade. Foi então criado, a partir de 2009, o *g100*, grupo de municípios com mais de 80 mil habitantes e índices sociais bastante abaixo das medias nacionais, para os quais ações de capacitação em desenvolvimento econômico, qualificação profissional e microcrédito foram desenvolvidas com apoio da União Europeia (2013-2015) e parcerias com o setor público federal (114 entre os 385 Municípios Brasileiros com mais de 80.000 habitantes apresentam as características definidas).

22. Fortalecer e facilitar o acesso ao financiamento habitacional

A segunda metade da década de 1990 foi marcada pela retomada da regulação do Estado na política habitacional. Naquele momento foi elaborada a nova Política Nacional de Habitação (PNH/96), posteriormente revisado em 2004 sob a gestão do Ministério das Cidades, que tinha como princípios, entre outros, a criação de novas fontes de financiamento e a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do Sistema Financeiro da Habitação - SFH.

Os programas de habitação criados naquele momento compreendiam fontes de financiamento tradicionais – o Programa de Apoio à Produção, o Programa de Demanda Caracterizada (PRODECAR) e o Programa Carta de Crédito (concessão de crédito pelo agente financeiro ao mutuário final) – e fonte de receita própria – Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e respectivo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) bem como financiamento a juro subsidiado ou fundo perdido – Pró-Moradia, com recursos do FGTS, e o Programa Habitar-Brasil, com recursos do Orçamento Geral da União (OGU), ambos direcionados à urbanização de assentamentos precários para fins habitacionais, regularização fundiária, produção de lotes urbanizados e novas unidades habitacionais.

Entre 1999 e 2002, o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), criado para atender a população na faixa de renda de 0 a 6 salários mínimos e, prioritariamente, a população das RMs, foi responsável pela construção de 88.549 unidades habitacionais, das quais 48% no Sudeste e 31% no

Nordeste. A partir de 2000, o público-alvo do programa foi ampliado, atendendo à população das capitais e Distrito Federal, e Municípios com mais de cem mil habitantes, após 2001 (CARMO, 2006).

Nos últimos anos, o crescimento dos recursos disponibilizados para financiamento habitacional foi notável no Brasil. Os recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), destinados às famílias de renda média e alta cresceram 1956% entre 1998 e 2013 (Tabela 39 e 40), considerando-se a soma de recursos para construção e aquisição de moradias. No período 2011-2014, o valor previsto do SBPE, de R\$ 176 bilhões, foi em muito superado, tendo sido concedidos financiamentos no valor de R\$ 360 bilhões, beneficiando 1,91 milhões de famílias⁴¹.

Contudo, imóveis financiados pelo SBPE têm características que dificilmente podem ser consideradas como habitação social, tendo em vista o perfil do público alvo, o valor do imóvel e a renda das famílias. Por sua vez, os recursos destinados pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), para aquisição de imóveis com o valor máximo de R\$ 500 mil, ou seja, para famílias com renda média e média-baixa tiveram aumento de 816% no período entre os anos de 2002⁴² e 2013⁴³, passando de R\$ 5,817 bilhões (valor original de 3,074 bilhões atualizado pelo IPCA) para R\$ 47,5 bilhões alocados em habitação. Para o ano de 2015, o orçamento do FGTS, destinado à concessão de financiamentos habitacionais a pessoas físicas ou jurídicas, que beneficiem famílias com renda de até R\$ 3.750,00, será de até R\$ 28,8 bilhões.

Além dos financiamentos propriamente ditos, o FGTS também destina subsídios, sob a forma de descontos nessas operações, dando sequência à atuação iniciada em 2004, com a Resolução nº 460 de seu Conselho Curador, que alterou a política de concessão de subsídios, beneficiando as famílias de baixa renda. Em 2013 o total de descontos relativos às operações financeiras foi de aproximadamente R\$ 8 bilhões para famílias com rendimentos de até R\$ 3.275,00. E, para 2015, a aplicação de descontos para aquisição de imóveis urbanos enquadráveis no Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) está fixada em R\$ 7,5 bilhões⁴⁴.

Por fim, o marco mais importante, no sentido de ampliar a concessão de subsídios às famílias de mais baixa renda (até R\$ 1.600 mensais), utilizando recursos do Orçamento Geral da União, foi o lançamento do programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) em 2009. O Programa apresenta-se como um grande guarda-chuva que passou a englobar as diversas iniciativas do governo federal para produção e aquisição de habitação. Seus subprogramas e modalidades se adequam à diversidade da demanda habitacional, levando em consideração, sobretudo, a faixa de renda familiar dos beneficiários, grupos prioritários, característica da área (urbana ou rural) e o tamanho do Município.

Desde seu lançamento, foram investidos mais de R\$ 240 bilhões em subsídios para produção e aquisição de moradia, dos quais pelo menos um terço atendeu às famílias com renda até R\$ 1.600,00. Nas modalidades operadas por meio do Fundo de Arrendamento Residencial e do Fundo de Desenvolvimento Social, que atendem especificamente essa faixa de renda, o MCMV destina subsídios que podem chegar a 95% do custo de produção das unidades habitacionais. Balanço do

⁴¹ Dados de dezembro de 2014, acumulado 2011-2014, informado pelo MPOG.

⁴² Ver:

http://www.caixa.gov.br/Downloads/fgtsdemonstracaofinanceira/DEMONSTRACAO_FINANCEIRA_FGTS_2002.PDF

F

⁴³ Ver:

http://www.caixa.gov.br/Downloads/fgtsdemonstracaofinanceira/DEMONSTRACAO_FINANCEIRA_FGTS_2013.pdf

⁴⁴ Instrução Normativa do Ministério das Cidades nº 36, de 19/12/2014. Ver: <http://www.cidades.gov.br/index.php/programas-e-acoas/4701-orcamento.html>

PAC 2, até o ano de 2014, Programa Minha Casa, Minha Vida contratou 3,7 milhões de moradias e entregou 1,87 milhão de unidades (BRASIL, 2014d).

Entende-se dessa forma que no último período (2007, PAC; 2009, MCMV) houve extraordinário avanço no tema, marcado fundamentalmente pelos programas e investimentos, além de todo o aprimoramento do marco legal iniciado em 2003, que possibilita que atualmente os recursos destinados sejam efetivamente executados, garantindo segurança jurídica às incorporações imobiliárias, por exemplo.

Um dos desafios, no contexto dos avanços na possibilidade de adquirir um financiamento habitacional, é consolidar uma política habitacional integrada, que se faça acompanhar do planejamento urbano e dos instrumentos que asseguram o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade, e da gestão democrática das políticas públicas.

Na atual conjuntura de grandes investimentos em infraestrutura logística e urbana do país, o deslocamento involuntário de famílias para viabilização de projetos e obras ganha destaque no debate nacional sobre a garantia do direito à moradia, especialmente das famílias de baixa renda.

É nesse contexto que o GT “Moradia Adequada”, criado pelo Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, órgão vinculado à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, instituiu o subgrupo “Megaeventos e megaprojetos de grande impacto urbano e social”. Como proposta metodológica, definiu a visita a algumas comunidades afetadas, em cidades que possuíam grandes projetos de infraestrutura, para extrair um panorama nacional e contribuir com o debate por meio de recomendações às instituições e governos em suas diversas esferas.

Foi definida uma amostragem nacional de 5 (cinco) grandes cidades a serem analisadas pelo Grupo de Trabalho para a elaboração de recomendações. Para a definição destas 5 (cinco) cidades foram conjugados dois critérios: o dossiê da Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa sobre as Situações de Violações dos Direitos Humanos e as indicações dos representantes das organizações e fóruns da sociedade civil integrantes do GT de casos de relevante impacto social sobre o direito humano à moradia adequada.

Com base na conjugação destes critérios foram definidas as seguintes cidades para a realização das missões do Grupo de Trabalho nas cidades de Fortaleza/CE, Curitiba/PR, Porto Alegre/RS, Belo Horizonte/MG, Rio de Janeiro/RJ e São Paulo/SP.

O GT pôde apontar uma série de semelhanças tanto com relação às características dos impactos sobre os direitos humanos à moradia adequada como da forma de atuação dos Poderes Públicos nos locais visitados. Independente de estar associado a megaeventos ou megaprojetos, o impacto sobre o direito humano à moradia adequada é decorrente da própria atuação dos Poderes Públicos no processo de implantação de obras de infraestrutura e qualificação urbana, ou da inação deste no enfrentamento dos passivos urbanos e déficit habitacional instalado em seu território.

Após a realização do Relatório Final o então Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana emitiu recomendações aos órgãos do governo federal, estados e municípios competentes, no intuito de garantir os direitos de moradia adequada à população atingida.

23. Apoiar o desenvolvimento econômico local

Um indicador que pode traduzir a dinâmica econômica local, no que se refere a investimentos no ambiente construído, é o percentual de empregos no setor da construção (Tabela 41). No período entre 2000 e 2010, o Brasil manteve o nível de empregos na construção civil: o percentual de ocupados neste setor variou pouco e para cima, de 7,2% a 7,4%. Em números absolutos o

crescimento é expressivo, entre 2006 e 2013, segundo a RAIS, mais que dobrou o número de empregados, passando de 1,4 para 2,9 milhões de empregados na construção civil. Examinando-se a variação dos empregos por região, nota-se que os maiores avanços ocorreram no Norte e no Nordeste (de 6,02% a 7,31%, e de 6,28% a 7,4%, respectivamente), ao lado de algum recuo no Sudeste (de 7,82% a 7,46%), pouco se alterando nas demais regiões.

Outro indicador, que também reflete o desenvolvimento econômico local, é a evolução do número de micro e pequenas empresas, que cresceu, de 2002 a 2012, de 4,8 milhões para 6,3 milhões de estabelecimentos conforme dados do DIEESE (SEBRAE, 2013).

O desenvolvimento econômico das favelas merece um tratamento individualizado. Nelas, vigora o sentimento de empreendedorismo, a vontade de tornar-se dono do próprio negócio dentro da própria favela. Tal atitude está relacionada ao reconhecimento dos moradores das favelas de que dificilmente conseguirão empregos formais com a remuneração desejada; logo, o empreendedorismo é a forma objetiva encontrada para sair desse processo. Entretanto valoriza-se o emprego formal também na favela, pois há o reconhecimento de que o crescimento econômico e o aumento de renda fruto do crescimento do emprego formal é o que viabiliza os novos negócios (MEIRELES; ATAHAYDE, 2014).

No período recente, houve avanços na legislação que facilitaram a formalização de negócios, via microempreendedores individuais (MEI), resultando em, até fevereiro de 2013, um total aproximado de 2,80 milhões de inscritos (OLIVEIRA, 2013). Contudo, ao lado do reconhecimento da importância dessa forma de enquadramento dos negócios, há o desafio de uma integração entre tais medidas e as políticas tributárias de cada Município, em atendimento, inclusive, às recentes alterações promovidas pela Lei Complementar nº 147, de 2014, que proíbe a aplicação de alíquotas do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) mais altas, correspondentes a imóveis comerciais, assim como tarifas de serviços mais onerosas aos imóveis informados como endereços de referência de um MEI, bem como garante a isenção de taxas, emolumentos, e contribuições relativas a órgãos de registro, licenciamento, regulamentação, anotação de responsabilidade técnica e vistoria para esse público.

Nesse sentido o apoio ao desenvolvimento econômico local passaria por replicar no contexto urbanístico os aprimoramentos legais e as políticas que fomentam o empreendedorismo, instituindo tributações e tarifas urbanas adaptadas às condições de renda e de localização dos empreendimentos. Da mesma sorte há que se instituir políticas que assegurem condições dignas para que catadores de materiais recicláveis, ambulantes e demais trabalhadores que exercem suas atividades econômicas nas ruas possam fazê-lo com dignidade, segurança e em respeito à função social do espaço público. Nesse sentido são exemplares as ações de criação dos shoppings populares em Belo Horizonte, a partir de 2002, vinculadas às estratégias de reabilitação da área central da cidade.

Em relação ao segmento de catadores de materiais recicláveis, as ações do Programa Pró-Catador do governo federal são voltadas ao apoio e fomento da organização produtiva do grupo, à melhoria das condições de trabalho e à ampliação das oportunidades de inclusão social e econômica a partir da lógica da economia solidária. Desta forma, as ações seguem a proposta de atuação primeiramente com o catador que atua de maneira individualizada nas ruas ou nos locais de disposição final de resíduos, em seguida para a organização em cooperativas e associações, e por fim a organização em centrais de cooperativas e redes solidárias, gerando escala produtiva e de eficiência.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/10) tem como princípio o reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania. Ao aliar o viés social e o ambiental, promove o avanço do desenvolvimento sustentável com geração de trabalho decente e renda para um segmento tradicionalmente marginalizado no ambiente urbano.

Conforme estimativas do IPEA (2013), há cerca de 400 mil pessoas que declararam serem catadores de materiais recicláveis no Brasil, dos quais 10% estão organizados em associações e cooperativas. Os catadores são responsáveis pelo direcionamento de 90% dos materiais recicláveis do país, e segundo o IPEA (2010), os benefícios econômicos e ambientais gerados pela reciclagem estão entre R\$ 1,4 bilhão e R\$3,3 bilhões anuais, conforme exercício realizado a partir de dados dos totais efetivamente reciclados pela cadeia da reciclagem e estimativas sobre a coleta seletiva. Isso significa que há potencial para aumento destes benefícios.

24. Criar empregos e meios de vida decentes

O trabalho pode ser visto como poderosa via de inclusão social, uma vez que compreende porcentagem significativa da renda das famílias. Deve-se considerar que o trabalho, entendido de maneira genérica pode ser fonte de reprodução de desigualdades, sendo necessária, portanto, a promoção do trabalho decente, o qual, segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2014), é o trabalho produtivo e adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade, equidade e segurança, sem quaisquer formas de discriminação e capaz de garantir uma vida digna a todas as pessoas que vivem dele (OIT, 2014)

No que concerne à promoção do trabalho decente no Brasil, cabe destacar a construção da Agenda Nacional de Trabalho Decente, lançada em 2006, o Plano Nacional de Emprego e Trabalho Decente, de 2010, e a realização da I Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente, em 2012, a qual discutiu a necessidade de se fortalecer as políticas locais de trabalho, emprego e renda, como fonte de desenvolvimento local, inclusão social e diminuição das assimetrias entre as regiões. Registre-se ainda o lançamento, em 2014, pelo Escritório Regional da OIT no país, do Sistema de Indicadores Municipais de Trabalho Decente, que permite a identificação das oportunidades e dos desafios particulares de cada um dos 5.565 municípios brasileiros nesse âmbito.⁴⁵

Contudo, nota-se nas cidades brasileiras a presença das mais diversas formas de trabalho informal em vários setores da economia urbana. Nesse sentido é necessário reconhecer que o trabalho informal é fundamental para a sustentação de parcela importante dos moradores da cidade e da cidade em si mesma, podendo ser considerado como mecanismo de adaptação às condições precárias da urbanização, expressas na falta de endereço residencial, por exemplo, e na consequente dificuldade de acesso ao crédito.

Entretanto, 53% dos moradores de favelas têm emprego formal, o que é compatível com o crescimento da formalização dos empregos verificada no Brasil, nos últimos anos. O indicador que divide o número de pessoas ocupadas no mercado formal pelo número de pessoas economicamente ativas (Tabela 52) mostra uma evolução de 55% em 1996, para 60% em 2006 e 69% em 2013. Nas RMs, a percentual é ainda maior, chegando em 2013 a 77%.

A presença de trabalho infantil (Tabela 42), medida pelo número de crianças e adolescentes que trabalham, dividido pelo número total de crianças e adolescentes (de 10 a 17 anos). Neste caso, o indicador caiu de 23,89% em 1996, para 17,55% em 2006 e 11,51% em 2013. As RMs sempre tiveram menor percentual de crianças que trabalham, caindo a 7,3%, em 2013.

⁴⁵ O sistema pode ser acessado no seguinte endereço eletrônico: <http://www.bsb.ilo.org/simtd/>.

25. Integrar a economia urbana na política nacional de desenvolvimento

Em 2007 foi formulada a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, que tem como objetivo a redução da desigualdade regional, entendida como um entrave ao processo de desenvolvimento do país. Essa política estratificou o território em espaços sub-regionais baseados no rendimento médio e no PIB per capita, agrupando as regiões conforme a seguinte classificação: alta renda, dinâmicas, estagnadas e de baixa renda. Programas e ações foram desenvolvidos para atuação nesses territórios tendo como premissa o objetivo da PNDR.

Observando a evolução do PIB como uma medida do desenvolvimento, a evolução anual do indicador foi distinta entre as microrregiões da PNDR. Considerando o período anterior à PNDR (1999-2006) e o período posterior (2006 – 2012), o crescimento foi identificado em praticamente todas as categorias, com exceção das microrregiões dinâmicas, que apresentaram uma taxa de crescimento menor que a do período anterior (Tabela 43). As microrregiões dinâmicas⁴⁶ são caracterizadas por territórios de médios e baixos dinamismos, mas com dinâmica econômica e baixo grau de urbanização (57,9%).

Cabe apontar que talvez não haja uma relação causal entre as ações da PNDR e o crescimento do PIB, podendo em parte ser efeito do crescimento macroeconômico observado no Brasil nesse período e não decorrência de uma política pública voltada para este fim.

Nesse sentido, cabem reflexões estratégicas quanto a articulação da economia local e as estratégias globais de desenvolvimento nacional. À articulação no âmbito federal dos seus diversos programas e instituições como esforço de ação territorial da política pública, como é o caso da experiência dos Territórios da Cidadania, devem somar-se inovações que lidem com a realidade local de inclusão social e econômica nas cidades.

⁴⁶ Ver

http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=240b7eb3-af5d-458a-ad65-1e9f4d5e9095&groupId=24915

VI. Habitação, saneamento e serviços básicos: questões e desafios para uma Nova Agenda Urbana

Os últimos vinte anos apresentaram diversos marcos que talvez, mais que em qualquer outro momento, definiram caminhos institucionais para a provisão de habitação e serviços urbanos. Em 2005, por meio da Lei Federal nº 11.124, foi criado o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), fruto da proposta legislativa de iniciativa popular (PL 2710/1992). A lei que instituiu o sistema também criou um fundo e um conselho nacional, com participação social. Além disso, a lei deu um tratamento federativo ao tema da moradia, ao prever que as unidades da federação e os Municípios aderissem ao sistema, devendo criar, para tanto, fundos e conselhos locais. Essas iniciativas foram estimuladas pelo governo federal, que realizou campanha junto aos Estados e Municípios, além de apoiá-los na elaboração de seus planos locais de habitação. Até março de 2015, 12 Estados e 1.151 Municípios (20,7 % do total) estavam em situação de regularidade, cumprindo as exigências do SNHIS⁴⁷, podendo receber desembolsos de contratos já firmados e também pleitear novos recursos.

O governo federal elaborou também o Plano Nacional de Habitação (PlanHab) em 2009. O PlanHab, que integrou em seu processo de elaboração assessorias técnicas e instâncias de participação social, quantificou as necessidades habitacionais no período que vai até 2023; além disso, considerou que a demanda demográfica gerada no período deveria ser atendida, o que, somado ao déficit, chegaria a 35 milhões de unidades habitacionais até 2023 (Brasil, 2009).

O PlanHab apresentou formas de atendimento habitacional, adequadas a distintos contextos urbanos e regionais. Com o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), o governo federal optou por priorizar a produção de unidades habitacionais novas com participação do setor privado, de modo a alcançar escalas de produção que pudessem dar conta das necessidades habitacionais. As duas primeiras fases do programa PMCMV atingiram um total de 3,75 milhões de moradias contratadas. A terceira fase do PMCMV que prevê 3 milhões de habitações foi anunciada em 2014 pela Presidenta.

O período também foi marcado pelo apoio à produção autogestionária da habitação. Desde 2004, ano em que foi criado o Programa Crédito Solidário, cooperativas e associações vêm construindo unidades habitacionais para seus sócios. Também o FNHIS e, mais recentemente, o PMCMV apoiam a produção autogestionária. A escala de produção, contudo, ainda é pequena frente à realizada com a participação de empresas construtoras. Assim, constata-se que, no campo da autogestão, há ainda demanda reprimida (BALBIM; KRAUSE, 2014), que poderia vir a ser suprida, caso fosse incrementada a capacidade operacional das entidades e caso fossem alocados os recursos necessários.

O indicador do déficit habitacional brasileiro mostra queda no período, chegando em 2012 a 5,430 milhões de domicílios, o que equivale a 8,5% do total de domicílios particulares permanentes e improvisados (Tabela 45). Ao longo do período, aprimoramentos metodológicos tornaram o cálculo do déficit mais preciso; contudo, essas mudanças de especificação dificultam comparações entre valores do déficit em diferentes momentos, razão pela qual caberá utilizar, adicionalmente, outros indicadores.

⁴⁷ Fonte: https://www.cidades.gov.br/situacao_snhis/src/situacaoSnhis/formSituacoes?view=site. Acesso em: 19/03/2015.

Dentre os componentes do déficit habitacional, o de maior peso é o ônus excessivo com o pagamento de aluguel em domicílios urbanos, correspondendo a 45,9% do déficit total. No período 2007-2012, constata-se que este é o único componente que teve crescimento, ao passo que os demais (habitação precária, coabitação familiar e adensamento excessivo) tiveram queda. Com efeito, há indícios nas RMs de que a localização da produção habitacional recente se mostra menos correlacionada à localização de parte substantiva do déficit, o ônus excessivo. (LIMA NETO et al., 2014). Portanto, coloca-se o desafio de reforçar o enfrentamento do ônus excessivo.

As ações de melhoramentos de assentamentos precários no Brasil combinam, investimentos habitacionais com ações de saneamento básico, e vêm sendo realizadas desde os anos 80 após a realização da Habitat II. Cabe apontar que, nas últimas duas décadas, a questão das favelas passou a ter tratamento de política nacional, por meio de diversos programas, para os quais contribuíram experiências locais pioneiras, do período anterior, tais como o Programa de Regularização de Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS), em Recife, implementado desde 1987, por força da Lei Ordinária estadual de n. 14.947/1987 e o programa Favela-Bairro, na cidade do Rio de Janeiro, no ano de 1994.

Os recursos em ações como essas a partir do lançamento, em 2007, do o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em seu eixo de Urbanização de Assentamentos Precários (UAP), permitiram a realizações de intervenções abrangentes em assentamentos precários de grandes dimensões, tais como complexos de favelas no Rio de Janeiro, São Paulo e em outras metrópoles brasileiras. As intervenções somam cerca de 27,7 bilhões de reais em investimentos e as mais de 1,7 mil operações já beneficiaram 1.865.475 famílias.

As intervenções nos assentamentos precários abrangem o conjunto de ações para fazer frente as carências diagnosticadas na área de intervenção e necessárias à elevação dos patamares de qualidade urbanística. Além de melhorias nas habitações e construção de unidades novas, os projetos podem prever a 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 riscos. As adequações no parcelamento e sistema viário são feitas de forma a possibilitar acesso a serviços públicos e atendimentos emergenciais, melhorando as relações funcionais da área de intervenção com o tecido urbano no qual ela se insere.

Todos os programas de habitação, incluindo o PAC e o MCMV têm o componente do trabalho social como fundamental para a consecução dos objetivos dos programas habitacionais: melhorar a qualidade de vida das pessoas, por meio da moradia e do acesso à cidade. Tem-se procurado integrar as diversas políticas sociais no território e o PAC-UAP contribui com isso possibilitando a construção de equipamentos públicos ou comunitários, bem como espaços públicos de lazer, articulando-os às redes viárias e de serviços públicos.

O novo marco legal que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico (Lei Federal nº 11.445/2007) compreende quatro componentes: abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. No Brasil, o saneamento é atribuição concorrente dos três níveis federativos.

O governo federal tem apoiado financeiramente a implantação e a ampliação de sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, especialmente por meio do PAC. Também a drenagem urbana, mais recentemente, passou a ser objeto de financiamentos do PAC, associados à mitigação de riscos de desastres, ou à recuperação de infraestruturas. É importante observar ainda que a drenagem urbana ainda não é percebida como “serviço” urbano.

A gestão de resíduos sólidos merece destaque tendo em vista a aprovação da Lei Federal nº 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Os dados referentes ao mês de

março de 2014, conforme apontado em estudo do IPEA, mostram que apenas 40,4% dos Municípios brasileiros destinavam adequadamente os resíduos para aterros sanitários, enquanto 45% dos Municípios utilizavam os chamados “lixões”, o que deveria ter cessado no prazo estabelecido pela lei – 2 de agosto de 2014; os Municípios remanescentes, 14,6%, utilizavam os chamados “aterros controlados”, situação intermediária. Do ponto de vista de proteção ambiental, mas inadequada do ponto de vista legal, pois a PNRS determina que os aterros controlados sejam remediados. Com isso, boa parte dos municípios brasileiros encontra-se em situação irregular.

No campo dos resíduos sólidos também pode ser notada maior atenção ao planejamento, ao menos pelo que é denotado pela maior presença de instrumentos, como os Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS), em relação aos demais componentes do saneamento básico. Provavelmente essa situação seja devida à Lei nº 12.305, a qual prevê que desde agosto de 2012, a existência dos PMGIRS é condição para que Estados e Municípios tenham acesso a recursos da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à gestão de resíduos sólidos.

A prestação de serviços de energia elétrica às moradias já se mostra quase universal nas cidades brasileiras. A consulta pública na plataforma participa.br/habitat, realizada como insumo à elaboração do presente relatório, mostra o maior grau de satisfação da população, se comparado a todos os demais serviços avaliados (habitação, transportes e saneamento básico). Importante notar as menções frequentes à elaboração de planos, ao tratar de todos os serviços componentes do saneamento básico. As prioridades para os resíduos sólidos devem estender-se aos atores identificados, ou seja, catadores de materiais recicláveis e cooperativas. Relativamente ao manejo de águas pluviais e drenagem, há menção mais frequente a uma alternativa de política que compreende medidas não-estruturais, que a uma alternativa de medidas estruturais.

26. Melhoria de favelas e prevenção de favelização

A precariedade da habitação no Brasil tem como origem múltiplos fatores, como a insuficiente oferta de soluções habitacionais para a população de baixa renda, o elevado custo da terra urbanizada e o baixo poder aquisitivo das famílias. Esses fatores, combinados, levam à produção informal de moradias precárias em terrenos fundiária e/ou urbanisticamente irregulares, sem infraestrutura e serviços urbanos básicos (saneamento, energia elétrica, equipamentos de saúde e educação, e transporte público), localizadas, em sua maioria, em áreas periféricas das grandes cidades – o que pressupõe grandes deslocamentos e gastos com transporte – ou em terrenos onde não há interesse do mercado imobiliário, quase sempre sujeitos a riscos de desastres naturais (alagamentos, deslizamentos).

A falta de enfrentamento da questão por muitas décadas, efetivamente desde o surgimento das primeiras favelas no início do século XX, contribuiu para agravar e multiplicar essa estratégia habitacional, que não deixa de ser uma forma de produção de moradia, de iniciativa popular, que não passa pelo governo, agente que historicamente não conseguiu sanar a demanda por moradia para a população de baixa renda.

Conforme o Censo 2010 ⁴⁸, 323 Municípios brasileiros têm aglomerados subnormais. Outra pesquisa

⁴⁸ A definição dos aglomerados subnormais (IBGE, 2011) é multicritério, compreendendo parâmetros de escala (pelo menos 51 domicílios), de morfologia urbana (vias com alinhamento irregular), de regularidade fundiária (ocupação

mostra que 799 Municípios informaram, em 2011, a existência de favelas ou assemelhados⁴⁹. Contudo, a ampliação nas últimas décadas do investimento em urbanização, sobretudo com o PAC-UAP, tem levado a bons resultados.

Analisando a evolução, entre 2000 e 2010, das características⁵⁰ dos chefes de domicílios (alfabetização) e dos domicílios (esgotamento sanitário adequado e existência de dois ou mais banheiros), Mation et al. (2014) constataram que as melhorias foram mais acentuadas nos aglomerados subnormais (AS) :

- percentual de chefes de domicílio alfabetizados, em favelas, cresceu quase 7% (de 83,5% em 2000 para 89,2% em 2010), em comparação com crescimento de 4% (de 86,9% para 90,4%) em áreas que não são aglomerados subnormais. Caracteriza-se, ao final do período, a convergência dessa característica entre áreas de favelas e fora delas.
- percentual de domicílios com esgotamento sanitário teve crescimento de 17% em favelas (de 60,2% para 70,7%), em comparação com crescimento de 4% (de 71,6% para 74,8%) em áreas que não são favelas. Neste caso, o crescimento maior pode ser associado à maior concentração de investimentos públicos em saneamento nas áreas de favelas.
- percentual de domicílios com dois ou mais banheiros, em aglomerados subnormais cresceu 81% (de 7,9% em 2000 para 14,3% em 2010), em comparação com crescimento de 27% (de 24% para 30,4%) nas áreas que não são aglomerados subnormais . Tal avanço pode indicar que as famílias dos aglomerados subnormais fizeram, proporcionalmente, mais investimentos em melhorias habitacionais, acompanhando tendências de aumento da renda e de redução da desigualdade no período.

A melhoria das unidades habitacionais das favelas/assentamentos precários indica não somente que houve aumento de renda das famílias, mas também mudança de postura do Estado na estratégia de enfrentamento dos problemas da favela. A partir do entendimento de que as favelas não são moradias transitórias e sim áreas de precariedade habitacional e urbana, e a partir da aumento de programas de urbanização, as famílias residentes nessas áreas passaram a ter segurança para investir nas próprias casas.

O PAC- UAP conta com aproximadamente de R\$ 30 bilhões contratados, distribuídos em quase 900 empreendimentos. Como consta no mais recente Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, o Brasil conseguiu, nos últimos vinte anos (1992-2012), reduzir em quase 17 pontos percentuais a população urbana que vive em domicílios inadequados.

A urbanização de assentamentos precários constitui uma forma de enfrentamento do passivo habitacional e socioambiental de nossas cidades, em especial das RMs e regiões integradas de desenvolvimento (RIDEs) que abrigavam 90,8% do total de moradores em aglomerados subnormais do Brasil em 2010 (IBGE).

Conforme o 11º Balanço do PAC (BRASIL, 2014d), no período 2007-2009 foram selecionados e contratados investimentos no valor total de R\$ 20,8 bilhões para a urbanização de assentamentos precários, dos quais cerca de 83% foram endereçados a RMs, capitais e Municípios com mais de 150 mil habitantes; os valores restantes foram destinados a Municípios com menos de 150 mil

ilegal de terras públicas ou privadas) e de acesso a serviços públicos. Com exceção do porte e da situação fundiária, para os demais critérios não há linhas de corte totalmente objetivas, o que impõe dificuldades à definição de setores censitários com essas características.

⁴⁹ A MUNIC (IBGE, 2012) não define um número mínimo de domicílios em favelas ou outros assentamentos precários.

⁵⁰ As características referem-se apenas às variáveis presentes no questionário do universo dos censos demográficos.

habitantes. Já na segunda fase do PAC, ou seja, no período 2011-2014, foram selecionados investimentos no valor total de R\$ 17 bilhões, e contratados no valor de R\$ 12,7 bilhões; destes, 90,5% foram destinados a RMs, capitais e Municípios acima de 70 mil ou 100 mil habitantes, dependendo da região do país. A implantação de uma política nacional de urbanização de favelas, que iniciou com a criação do Mcdades, confere ganho de escala nas ações de melhoramento dessas áreas. Destacam-se ações iniciais do programa Habitat-Brasil-BID (HBB), que contou com financiamento externo e, posteriormente, com a inclusão de investimentos dos programas do PPA “Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários” e “Saneamento Integrado” no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC Urbanização de Favelas). Essas ações em escala nacional foram precedidas nos anos 1990 e início dos 2000 por políticas inovadoras ao nível dos Estados e Municípios, com destaque para ações nas cidades de Porto Alegre, Recife, Belo Horizonte e Rio de Janeiro.

Por fim, ao abordar-se a questão da urbanização e regularização de favelas, bem como da mitigação e prevenção da favelização no Brasil, entende-se que resultados ainda mais positivos dependem de diversos fatores, dentre eles:

- intervenções duráveis de urbanização de favelas, ou seja, melhoramentos de infraestrutura e serviços que se mantenham em boas condições de funcionamento ao longo do tempo; fator que depende da própria qualidade da execução das intervenções de melhoramento de favelas e da capacidade do poder público local em manter os serviços em funcionamento.
- existência de alternativas de acesso à habitação adequada dentro e fora das favelas, fator que depende da política habitacional de interesse social, de modo geral, articulada com a política urbana e fundiária.
- controle e coerção de novas ocupações de terras e formação de favelas; fator que depende de condições institucionais municipais.
- trabalho técnico social que dê respostas efetivas as necessidades dos moradores e, sobretudo, que colabore com a valorização dos indivíduos e de seu espaço de vida, contribuindo para a apropriação e manutenção das intervenções.
- Regularização fundiária em favor das famílias, moradores dos assentamentos objeto de intervenção, como medida de promoção da segurança jurídica na posse e garantia do direito constitucional à moradia, inclusive para as futuras gerações, por meio da titulação e do registro dos títulos.

A governabilidade sobre os primeiros dois fatores depende, fundamentalmente, da ação do governo federal, em conjunto com Estados e Municípios, executores das políticas de urbanização de favelas e provisão habitacional, e está condicionada a quadros macroeconômicos que permitam a continuidade dos investimentos. O terceiro fator é de mais difícil avaliação, uma vez que depende de medidas locais, exclusivamente a cargo das gestões municipais. O trabalho social, quarto fator, é uma prática que tem sido cada vez mais estruturante das políticas habitacionais de todas as esferas de governo.

27. Melhoria do acesso à habitação adequada

A habitação adequada, entendida como um conjunto de elementos reconhecidos em diversos instrumentos internacionais, como a Declaração Universal de Direitos Humanos (1948) e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) e a Agenda Habitat (1996), não se resume apenas as características físicas da habitação, devem também ser garantida a segurança da posse, a disponibilidade de serviços, de infraestrutura e de equipamentos urbanos públicos, deve ter

um custo acessível para aquisição ou aluguel, não comprometendo excessivamente o orçamento familiar, deve ter boas condições de habitabilidade – proteção contra as variações climáticas, contra eventos extremos e riscos, tamanho e número de cômodos adequados, deve ter uma localização adequada, que ofereça condições de desenvolvimento humano e adequação cultural.

No caso da população em situação de rua, existe a perspectiva de inclusão no Programa Minha Casa Minha Vida enquanto público vulnerável, cuja priorização se faz necessária pelos governos locais. O enfoque habitacional se faz essencial para a cessação de violações de direitos desta população. Suas ações devem estar conectadas com os demais equipamentos da rede de atendimento à população em situação de rua para que a inclusão social se dê de maneira integral.

A produção de unidades habitacionais novas tem vantagens como o estímulo à indústria, à geração de empregos e o combate à precariedade habitacional e à proliferação de assentamentos irregulares. No entanto, há outras alternativas importantes para o enfrentamento das necessidades habitacionais e acesso à moradia adequada. O combate ao ônus excessivo, à precariedade da moradia e de infraestrutura, ao adensamento excessivo e à coabitação são também alternativas para se chegar à habitação adequada.

A última atualização do déficit habitacional brasileiro pela Fundação João Pinheiro e Centro de Estatística e Informação (Tabela 45, relativa a 2012, informa que o déficit é de 5,430 milhões de domicílios, dividido da seguinte forma entre as regiões do país: 10% no Norte, 33% no Nordeste, 39% no Sudeste, 10% no Sul e 8% no Centro-Oeste. Cerca de 16,3% do déficit brasileiro corresponde à moradias precárias, enquanto 34,4% diz respeito à coabitação e 42,5% ao ônus excessivo com pagamento de aluguel e apenas 6,8 é relativo ao adensamento excessivo. A precariedade é maior nos domicílios da Região Nordeste, seguido da Região Norte, enquanto os componentes coabitação e ônus excessivo tem maior expressão nas regiões Sudeste e Nordeste (Tabela 45).

Dados os aprimoramentos das especificações do cálculo do déficit habitacional nos últimos anos, evidentemente necessários, mas que podem criar dificuldades à elaboração de séries históricas, é conveniente utilizar como indicador de acesso à habitação adequada o percentual de população vivendo em moradias adequadas⁵¹. Constata-se que cresceu o percentual de população nessa condição: de 44,74% em 1996, para 53,77% em 2006 e 59,89% em 2013. Mas ainda se mantêm grandes diferenças regionais: no Sudeste, 75,63% da população mora em condições adequadas, enquanto apenas 39,4% da população do Norte e 45,57% do Nordeste vivem nessas condições. Já as RMs mostram sempre percentuais mais altos que os das respectivas grandes regiões onde se inserem; no conjunto das RMs, o percentual de população em moradias adequadas chega, em 2013, a 73,15%; nas regiões o valor mais alto está entre as RMs do Sul, 78,63%.

- A produção de novas unidades habitacionais pelo PMCMV está adequada, pois está direcionada para famílias com renda de até R\$1.600,00, visto que o déficit habitacional se concentra nas famílias com renda de até três salários mínimos, conforme mostra pesquisa realizada com beneficiários do programa, atendidos pela linha programática operada com recursos do FAR (BRASIL, 2014e): renda total do domicílio informada pelos entrevistados

⁵¹ Este indicador considera todos os domicílios particulares que tenham todas as seguintes características: abastecimento de água por rede geral, esgotamento sanitário por rede geral ou fossa séptica, paredes em alvenaria ou em madeira aparelhada ou cobertura de telhas ou laje, até três moradores por cômodo servindo de dormitório, e segurança da posse da moradia; considera-se posse segura qualquer das seguintes situações: imóvel e terrenos próprios e financiados, desde que não haja comprometimento da renda com prestação de mais de 30% da renda domiciliar, além dos domicílios locados com a mesma limitação.

tem valor médio de R\$ 907,57, que é significativamente menor que o limite superior do programa, na linha em exame (R\$ 1.600);

Análise da distribuição da renda mostra que 30% dos domicílios têm renda de até um salário mínimo. A aplicação de diretrizes já existentes (trazidas pelo Estatuto da Cidade e incorporadas nos planos diretores municipais), nos Municípios brasileiros, elevariam as possibilidades de acesso à habitação adequada:

- aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade para garantir a provisão de terras públicas para fins de interesse social (ZEIS, IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamentos em títulos da dívida pública);
- requalificação de edifícios em desuso nas áreas centrais de grandes metrópoles para o atendimento de famílias de baixa renda;
- programas e linhas de financiamento interfederativos voltados para o combate ao ônus excessivo com o pagamento de aluguel;
- continuidade e ampliação dos programas de urbanização de favelas, assistência técnica para requalificação de moradias e provimento de unidades habitacionais associados a estratégias urbanísticas e fundiárias;
- cumprimento das diretrizes nacionais e internacionais para remoção involuntária de famílias de maneira digna e com alternativas, definitivas ou provisórias, de moradia.

28. Garantia de acesso sustentável à água potável

Em 2004, as diretrizes de uma política de saneamento ambiental são apresentadas em um caderno produzido pelo MCidades (BRASIL, 2004), posteriormente discutidas e propostas na Conferência Nacional das Cidades de 2005. A definição do marco regulatório do saneamento iniciou-se naquele ano, por meio de um projeto de lei que recebeu mais de oitocentas emendas no parlamento federal (FIX, 2013).

Um dos principais instrumentos da Política de Saneamento Básico (Lei Federal 11.445/07; Decreto Federal nº 7217/10) é o Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB) aprovado em 2013 (Decreto Federal nº 8141/13; Portaria Interministerial nº 571/13). O PLANSAB promove o planejamento integrado do saneamento básico até o ano de 2033, incluindo os seus quatro componentes: abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, com apontamento de necessidades de investimentos rumo à universalização do acesso aos serviços de saneamento básico.⁵²

As informações secundárias inseridos no PLANSAB foram geradas a partir de quatro diferentes origens de dados: I) as pesquisas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), incluindo o Censo Demográfico de 2010, a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB) de 2000 e de 2008 e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2001 a 2011; II) o Sistema

⁵² O PLANSAB é resultado de um amplo processo democrático e participativo, coordenado pelo Ministério das Cidades, com apoio de um Grupo de Trabalho Interinstitucional (GTI) criado pela Presidência da República, que incluiu a realização de Seminários nas 5 macrorregiões do país, audiências públicas e consulta pública usando a internet. Foi ainda apreciado e aprovado pelos Conselhos Nacionais da Saúde (CNS), dos Recursos Hídricos (CNRH), do Meio Ambiente (CONAMA) e das Cidades (CONCIDADES).

Nacional de Informações em Saneamento (SNIS) de 2010, da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA) do Ministério das Cidades; III) o Sisagua de 2010 a 2012, do Ministério da Saúde; IV) dados da Secretaria Nacional de Defesa Civil (Sedec), do Ministério da Integração, de 2007 a 2009.

A Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA) do Ministério das Cidades, quando da revisão do PLANSAB, deverá uniformizar e compatibilizar tais fontes de informações com as metas, promovendo os ajustes necessários. O PLANSAB tem como princípios norteadores a universalização do acesso, a equidade como forma de reduzir as desigualdades sociais, a integralidade de forma a garantir o acesso integral a todos os componentes, com a devida qualidade, a intersetorialidade, dentre outros. .

Desde 2014, o Plano Nacional de Saneamento Básico é acompanhado pelo Grupo de Trabalho Interinstitucional de Acompanhamento da Implementação do PLANSAB (GTI-Plansab), instituído pelo Decreto nº 8.141/2013.

As atividades de planejamento do setor, que têm sido progressivamente ampliadas, incluem além da implementação, monitoramento e avaliação periódica do PLANSAB; o apoio a elaboração dos Planos Municipais de Saneamento Básico; a elaboração dos Planos de Saneamento das Regiões Integradas de Desenvolvimento -RIDE; a manutenção do SNIS, com a estruturação do SINISA, dentre diversas outras atividades de planejamento e capacitação.

Após 2007, com a adoção do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC aconteceu um forte investimento realizado nas infraestruturas de Saneamento Básico de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza pública e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, porém, existe muito a se fazer para garantir o acesso universal da população brasileira a estes serviços básicos de saneamento.

O acesso a rede geral ou poço ou nascente com canalização cresceu nos domicílios urbanos de 95% em 2000 para 97% em 2013 no Brasil (Tabela 46). As regiões que estão mais próximas da universalização são o Sudeste (99%) e o Sul (99%). É importante notar que, nos últimos anos, regiões consideradas relativamente bem atendidas vêm sofrendo estresse hídrico e crise associada a problemas de planejamento e gestão, que podem significar retrocessos, como é o caso da Região Sudeste do Brasil.

A Região Sul atualmente tem os melhores indicadores, mas apresentou uma evolução relativamente tímida nos últimos vinte anos. Em 2000, 98% de sua população urbana contava com acesso a água potável, em 2006 essa proporção era de 99% e em 2013, mantém o percentual (99%). A Região Sudeste, que apresenta percentuais de atendimento muito próximos do Sul, contava também em 2000 com 98% de sua população urbana com acesso à água potável. Em 2006 essa proporção era de 99% e em 2013 permanece com 99%.

A Região Centro-Oeste também apresentou evolução tímida. Em 2000, a região contava com 94% de sua população com fornecimento de água potável por rede de distribuição. Em 2006, o valor era de 97% dos domicílios urbanos nessa condição, enquanto em 2013 esse indicador era de 98%.

As regiões Nordeste e Norte avançaram consideravelmente nas últimas duas décadas. Na primeira, em 2000, 88% dos domicílios urbanos apresentam condição de acesso a água potável por rede de distribuição, passando para 95% em 2006, e chegando 94% em 2013. A Região Norte, por sua vez, apesar de possuir o mais baixo valor do indicador foi a região que mais avançou neste quesito. Em 2000 contava com 79% dos domicílios urbanos servidos com água potável por rede de distribuição. Em 2006, 78%% e aumentou para 92% em 2013. Nota-se assim que na Região Norte, principalmente nos últimos sete anos, apresentou um intenso avanço em termos de acesso a água potável por parte da população urbana, fato digno de destaque.

Em síntese, as regiões que estão mais próximas da universalização são o Sul (99%), Sudeste (99%) e Centro-Oeste (98%). O Norte, em contrapartida, apesar de apresentar indicador de referência inferior, reduziu a desigualdade relativa à diferença com as demais regiões brasileiras.

Os dados também mostram que há grandes desafios a serem enfrentados, tais como: disponibilidade, qualidade (segurança), acessibilidade cultural, acessibilidade financeira, privacidade e dignidade, não discriminação e equidade, acesso à informação e transparência, participação e controle social na política pública e na gestão pública, e sustentabilidade.

Entre os desafios para os próximos anos, encontra-se o cumprimento da meta de garantir acesso adequado ao abastecimento de água em 100% dos domicílios urbanos de as regiões. Considera-se importante avançar na integração da política de saneamento – e serviço de abastecimento de água potável em particular – com as demais políticas de desenvolvimento urbano, bem como com a política de saúde pública.

29. Garantia de acesso sustentável ao esgotamento sanitário e à drenagem

Do ponto de vista da garantia do acesso sustentável ao esgotamento sanitário e à drenagem o país, sobretudo a partir de 2004, realizou alguns avanços importantes, particularmente no que diz respeito a esforços institucionais e investimentos crescentes nos últimos anos.

Em 1996, 75,39% da população urbana do país tinha acesso ao esgotamento sanitário adequado (sendo considerado adequado o esgotamento por rede coletora ou fossa séptica) (Tabela 47). O Sudeste e Sul apresentavam os melhores indicadores do país, com 88,17% e 74,63% de população urbana atendida. As regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste compareciam com os indicadores mais baixos de acesso ao esgotamento, com 45,61%, 45,9% e 52,4%, respectivamente. Já em 2006, o país apresentava cerca de 77,7% da população urbana com esgotamento sanitário adequado, sendo que as regiões mais bem atendidas ainda correspondiam ao Sudeste e Sul com 91,36% e 83,09% respectivamente. Neste mesmo ano, as regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte comparecem novamente com os valores mais baixos, 49,58%, 61,44% e 60,77%, respectivamente, revelando que a desigualdade regional que se manteve.

Os dados de 2013 mostram que 82,52% da população urbana do país encontrava-se em situação de adequação. Se fossem consideradas as RMs, o mesmo indicador ficaria em 91,44% da população nessa situação. As regiões Sudeste e Sul aparecem novamente com indicadores acima da média nacional, com 94,89% e 85,56% da população urbana com acesso ao esgotamento sanitário adequado. Por outro lado, as regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste mantêm-se com indicadores abaixo da média nacional, com 63,36%, 62,46% e 69,44% da sua população urbana com acesso ao esgotamento sanitário adequado.

Com relação ao acesso ao serviço de esgotos sanitários com tratamento, os indicadores são diferentes. O indicador “Índice de Esgoto Tratado Referido à Água Consumida” (Tabela 48) mostra que em 1998 cerca de 19% do esgoto gerado do país era tratado. Em 2006, este indicador era de 32% e em 2013, cerca de 39% do total de esgoto gerado. Os valores extremos mostram como o país é marcado por desigualdades regionais. Na Região Centro-Oeste o índice de esgoto tratado referido à água consumida equivalia a 11% (1998), 38% (2006) e 46% (2013); já na Região Sudeste o mesmo indicador equivalia a 22% (1998), 35% (2006) e 44% (2013); e na Região Sul equivalia a 11% (1998), 27% (2006) e 35% (2013).

Por outro lado, nas regiões Norte e Nordeste, o índice equivalia a 2% (1998), 6% (2006) e 15% (2013); e a 18% (1998), 30% (2006) e 29% (2013), respectivamente, o que mostra que os índices de

tratamento de esgotos estão muito aquém do necessário, em termos tanto de saúde pública quanto de preservação ambiental.

Do ponto de vista da drenagem urbana o indicador referente ao percentual de cidades que possui órgão responsável pela gestão de serviço de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas mostra que também neste sentido os investimentos públicos serão extremamente necessários para os próximos anos.

Cerca de 54% das cidades brasileiras com menos de 100 mil habitantes possui órgão responsável pela gestão de serviço de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas (Tabela 49). Na Região Norte este indicador cai para 18%, no Nordeste equivale a 60%, no Sudeste a 63%, no Sul a 53%, e no Centro-Oeste a cerca de 38%. Para as cidades entre 100 mil e 500 mil habitantes os indicadores correspondem a 74%, para o Brasil como um todo, 45% no Norte, 71% no Nordeste, 84% no Sudeste, e 70% no Sul. Para as cidades entre 500 mil e 1 milhão de habitantes, cerca de 64% possuem órgão responsável pela gestão de serviço de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas no Brasil. Cerca de 71% das cidades no Nordeste possuem órgão responsável, 73% das cidades no Sudeste e 50% das cidades no Centro-Oeste possuem órgão com esta atribuição. Com relação a cidades com população entre 1 e 5 milhões nota-se o seguinte: cerca de 57% das cidades brasileiras possuem órgão responsável pela gestão de serviço de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas. Cerca de 75% das cidades dentro desta faixa possuem órgãos deste tipo no Nordeste; 50% no Sudeste; 100% no Sul e 50% no Centro-Oeste. Por fim, a totalidade de cidades no Sudeste com a população acima de 5 milhões possui órgão responsável pela gestão de serviço de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas.

Discussões no seio da sociedade civil brasileira apontam para a importância de se olhar para o problema do saneamento em geral, e do esgotamento sanitário, em específico, pela lente dos direitos humanos. Neste sentido, também a abordagem relativa ao serviço de abastecimento de coleta e tratamento de esgotos passa pelo reconhecimento da importância da acessibilidade plena, valendo aqui os mesmos princípios que já foram enumerados ao tratar do abastecimento de água.

As metas postas pelo PLANSAB são referências para o setor. Nesse sentido, até 2033 o Brasil deve contar com 93% dos domicílios urbanos servidos por rede coletora ou fossa séptica. A distribuição regional desta meta, contudo, não é homogênea, considerando as diferenças regionais existentes: 89% para a Região norte, 86% para a Região Nordeste, enquanto para as regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste a meta é de 98%, 96% e 92%, respectivamente.

Outro desafio refere-se à redução do percentual de domicílios sem unidade sanitária, sendo um problema eminentemente localizado nas regiões Norte e Nordeste do país, onde, em 2009, cerca de 6,96% e 9,78% dos domicílios apresentam unidade sanitária na residência⁵³. Nota-se, portanto que, a efetividade da política de saneamento não se assenta apenas no atingimento de metas quantitativas de ligações em domicílios, mas pressupõe dimensões qualitativas importantes, como o respeito às especificidades de gênero, acessibilidade cultural e financeira, controle social e transparência, além de articulação com outras políticas setoriais, como de habitação, de desenvolvimento urbano e de saúde pública.

⁵³ Nas demais regiões o indicador não ultrapassa 1%. Ver: <http://serieestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=6&op=0&vcodigo=PD271&t=existencia-instalacao-sanitaria-domicilio>.

30. Melhoria do acesso a energias domésticas limpas

Por suas características particulares relativamente ao aproveitamento dos recursos hídricos fluviais naturais, o Brasil é considerado um dos países do mundo com mais elevada proporção de energias renováveis na sua matriz energética. Em 2013, enquanto a média mundial orbitava em torno de 13% de participação das energias renováveis na matriz geral, no Brasil esta proporção figurava em torno de 41%, o que é notável (BRASIL, 2014f). No que toca à energia elétrica, cerca de 62,8% da capacidade instalada de geração provém de usinas hidrelétricas, cerca de 28,25% de usinas termoeletricas, cerca de 3,65% de usinas eólicas, 3,58% provenientes de pequenas centrais hidrelétricas, 1,49% de usinas nucleares, 0,23% de centrais geradoras hidroelétricas, e 0,01% provenientes de energia solar (BRASIL, 2014). Daí conclui-se que 29,74% da capacidade instalada de geração de energia elétrica do país refere-se a fontes de energia consideradas não renováveis, em comparação com cerca de 70,26% que provém de fontes consideradas renováveis.

Com relação ao percentual de famílias moradoras em domicílios com energia elétrica sobre a população total (Tabela 51), tem-se que em 1996, 98,86% das famílias brasileiras residiam em domicílios com acesso a energia elétrica. Em 2006 essa proporção era de 99,72% da população e em 2013, 99,94%.

No Brasil, pode-se dizer que o chuveiro elétrico seja responsável por cerca de 24% do consumo de energia elétrica. Por outro lado, nota-se que o chuveiro elétrico está presente em 73,1% dos domicílios brasileiros e em 99% dos domicílios da Região Sul do Brasil. Considera-se que o aquecimento de água para banho por meio dos chuveiros elétricos constitui-se num dos grandes problemas energéticos do país, pelo seu alto consumo de energia⁵⁴.

Na primeira fase do Programa Minha Casa Minha Vida o uso de sistemas de aquecimento solar foi voluntário para as regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, tendo atingido cerca de 7% das unidades habitacionais contratadas. Para a implantação da segunda fase do MCMV previu-se que todas as residências unifamiliares deveriam contar com o sistema⁵⁵. Assim, até junho de 2014 mais de 200 mil moradias produzidas no âmbito do MCMV contaram com instalação de sistema de aquecimento solar de água, que permitiu economia no consumo de energia e no valor da tarifa a ser paga pelas famílias⁵⁶.

O estímulo à implantação de sistemas de energia descentralizada, com o intuito de reduzir as perdas ocasionadas pelas grandes distâncias que separam os grandes centros consumidores dos locais de produção da energia é uma estratégia interessante. A energia solar fotovoltaica possui custo de geração elevado se comparado com outras fontes. Entretanto quando se consideram as perdas por distribuição, furto de energia, a energia solar fotovoltaica se mostra competitiva. De uma perspectiva socioambiental, esta fonte se apresenta atrativa, contribuindo com a redução das emissões de gases poluentes, com a geração de energia próxima ao local de consumo, sem a necessidade de utilização de combustíveis fósseis (caso das termoeletricas) ou alagamento de áreas extensas (caso das hidrelétricas). Experiências pilotos vem sendo desenvolvidas no âmbito do Programa MCMV, conforme projeto Juazeiro que prevê a instalação de microsistemas de energia solar e eólica nos telhados e áreas comuns dos residenciais.

⁵⁴ Ver: [file:///C:/Users/User/Downloads/C_Aquecimento%20solar_%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/C_Aquecimento%20solar_%20(1).pdf)

⁵⁵ Ver: file:///C:/Users/User/Downloads/C_Solar_minha%20casa-minha%20vida.pdf

⁵⁶ Ver: <http://www20.caixa.gov.br/Paginas/Noticias/Noticia/Default.aspx?newsID=927>

31. Melhoria do acesso a meios de transporte sustentável

A relação entre serviço de transporte público e a apropriação da cidade pela população perpassa questões como a localização dos empregos e das moradias, e o consequente tempo de deslocamento casa-trabalho. Em cidades grandes é necessário um sistema de transporte eficiente e com grande capacidade de forma a reduzir o tempo no ir e vir ao trabalho. Em 1996, aproximadamente 69,5 % dos trabalhadores gastavam até 30 min no deslocamento diário, passando para 66,2% em 2006 e para 68,8 em 2013, tendo, portanto, piorado nas últimas duas décadas. (Tabela 14)

O aumento do tempo nos deslocamentos diários gera consequências como perda produtiva, aumento da emissão de gases de efeito estufa, elevação do número de veículos circulantes, aumento da poluição atmosférica, principalmente por material particulado, maior incidência de agravos respiratórios, aumento dos custos para o sistema de saúde, devido às internações e agravos, e impactos econômicos negativos referentes aos óbitos precoces de trabalhadores em idade economicamente ativa, com perda de anos de trabalho produtivo.

Neste sentido, o Estado brasileiro apresenta como positiva e acertada a iniciativa de aplicar recursos de investimentos em eixos de transporte público urbano estruturantes (metrô, VLT, BRT) nos grandes aglomerados urbanos e em infraestrutura de mobilidade, como ciclovias, por meio do PAC MOBILIDADE URBANA⁵⁷. Este aspecto da política foi reforçado nos resultados da consulta realizada no âmbito da comunidade Habitat III da plataforma Participa.br: avaliação do objeto do planejamento urbano na cidade ou região que aponta um percentual superior a 90% dos entrevistados, que consideram tal política adequada para a solução dos problemas de mobilidade urbana⁵⁸.

Pode-se destacar como avanço a construção da Política Nacional de Mobilidade Urbana, que trouxe importantes diretrizes para que Estados e Municípios implantem suas políticas de mobilidade locais considerando, por exemplo, a integração de políticas setoriais, o priorização de modos de transporte mais sustentáveis e acessíveis, o uso de instrumentos de gestão da demanda pelo transporte individual e inclusão social.

Apesar dos diversos avanços citados, a elevação da frota de veículos particulares dificulta a solução das questões de mobilidade urbana nos grandes aglomerados urbanos.

Paralelamente ao aumento no número de automóveis, ocorreu também o aumento no número de motocicletas. A taxa de pessoas por motocicleta era de 60 habitantes/moto em 1998 e passou a 9 pessoas por moto em 2013, um incremento de aproximadamente 670%. Novamente, a distribuição se deu de forma desigual entre diferentes regiões do país. Nas regiões Norte e Nordeste, o indicador que correspondia a 128 e 118 pessoas por motocicleta em 1996 passou para 9 e 10, respectivamente, em 2013, uma elevação de 1.294% no período. Esse fenômeno teve uma consequência direta na ampliação no número de acidentes com vítimas e, novamente, impactos no setor de saúde. (Tabela 24)

⁵⁷ Nota-se que os dos investimentos em mobilidade urbana serão melhor percebidos após a conclusão das obras em andamento, uma vez que a maioria dos empreendimentos tiveram início a partir de 2013 e entrarão em operação a partir de 2015, e boa parte concluída até 2018.

⁵⁸ Nesta mesma pesquisa, mais de 90 % dos entrevistados indicam também como solução positiva para os problemas de mobilidade urbana a adoção de políticas que incentivem a adoção de transportes coletivos e não motorizados.

As manifestações sobre o transporte público que marcaram as cidades brasileiras em 2013 deram respaldo aos prefeitos para investir com maior vigor no transporte público e em alguns casos, nos sistemas e infraestrutura para meios não motorizados. Nos anos recentes o município de São Paulo, por exemplo, iniciou investimentos referentes ao aumento da velocidade média e do conforto das viagens de transporte coletivo, com a criação de mais de 460 km de faixas exclusivas para ônibus, sendo, ainda prevista a construção de 150 km de corredores de ônibus. Tais ações ocasionaram economia média de 38 minutos por dia, chegando a mais de quatro horas por semana do deslocamento casa-trabalho-casa⁵⁹. Também, tem estimulado o uso de bicicletas, por meio de novas ciclovias, bicicletários e ciclopasseiras. A prefeitura pretende implantar 400 km de ciclovias na cidade até o final de 2015.⁶⁰

É necessário, entretanto, iniciar novo ciclo de investimentos no setor para além da continuidade do ciclo de investimentos do PAC. Isto porque os serviços de transporte público estão presentes em todas as grandes cidades e na maioria das cidades médias brasileiras. Dentre estas últimas, considerando-se a faixa populacional de 100 a 500mil habitantes, os serviços estão presentes em 96% dos Municípios (100%, tratando-se das regiões Sul e Centro-Oeste). Das menores cidades (população de até 100 mil), 34,8% contavam com o serviço em 2012 (contra apenas 21,9% em 2005). Mas a situação varia muito conforme as regiões: assim, no Sul e no Sudeste quase metade dos Municípios de até 100 mil habitantes têm o serviço, ao passo que no Norte e no Nordeste apenas cerca de 20% dos Municípios podem contar com o transporte público.

Entre as principais metas para a melhoria do acesso aos transportes públicos pode-se citar:

- priorizar investimento em calçadas e passeios, faixas de travessias e passarelas, por constituir-se em infraestrutura básica para mobilidade universal do pedestre.
- aumentar participação do transporte coletivo na matriz modal de transportes e integrar os diferentes modos, inclusive não motorizados, ampliando a acessibilidade, reduzindo emissão de poluentes e aumentando velocidade média de transporte de passageiros;
- investir em ações de mudança da matriz energética nos transportes urbanos;
- modernizar a totalidade dos trilhos urbanos utilizados para o transporte de passageiros e de cargas com a implantação de sistemas elétricos e sistemas leves.
- Investir nos transportes ferroviário e portuário, reduzindo a utilização de rodovias para transporte do mesmo e os acidentes provenientes do excesso de carga;
- identificar critérios técnicos para a definição de soluções e tomada de decisão acerca dos diferentes modais a serem utilizados para o transporte público, fomentando sua implantação e expansão;
- instituir políticas de regulação do uso do transporte individual, otimizando o uso do sistema viário, mitigando os congestionamentos e melhorando as condições para o transporte coletivo.
- fomentar implantação de sistemas de bilhetagem automática nos transportes públicos, objetivando a integração modal e antecipação de receitas (sistema de passes diários, semanais, mensais, por exemplo).

⁵⁹ Ver: <http://www.capital.sp.gov.br/portal/noticia/3715#ad-image-0>

⁶⁰ Ver: <http://www.capital.sp.gov.br/portal/noticia/3525>

Desafios para uma Nova Agenda Urbana

Nessa terceira parte do relatório, elenca-se de maneira sintética as principais aspirações, diretrizes e objetivos de uma nova agenda urbana brasileira para os próximos vinte anos, visando elencar ações necessárias para transformar o processo de urbanização brasileiro. E, ao mesmo passo, visando revelar objetivos que permitam a união de posições diferentes, mas não antagônicas, na construção de uma nova agenda mundial.

Nesse sentido as formulações estão organizadas apresentando, primeiramente, os objetivos, que em certa medida se revelam como diretrizes e princípios fundamentais. Em seguida, são apresentadas formulações relacionadas ao caso brasileiro, que na maior parte dos casos, é de universalização de acesso, dando conta de velhos desafios. Há também proposições que olham para o futuro das cidades, sobretudo relacionadas com inovação tecnológica adaptada às realidades de desenvolvimento do país e condições de vida.

As visões de mundo e de cidade expressas aqui para os próximos vinte anos são derivadas da análise feita do processo de urbanização brasileiro durante o último período, e ao mesmo tempo, relacionando e compatibilizando posições políticas expressas nas consultas que integram o processo participativo de elaboração deste relatório, além do uso de referências bibliográficas, bem como de diretrizes e posições expressas nos programas, ações e acordos internacionais do governo federal.

Olhar para cidade do futuro é reconhecer primeiramente que se está diante de uma complexidade. A cidade no Brasil, mas também em todo o mundo, não é mais explicável a partir de dualidades, simplesmente: formal e informal, regular e irregular, com ou sem acesso, visível ou invisível, etc. No caso brasileiro várias conquistas recentes, sobretudo no quadro jurídico nacional, viabilizam a produção do urbano e também a compreensão da sociedade para além das antigas dualidades. Por outro lado, em todo o mundo, as novas tecnologias criam um espaço virtual urbano em que as pessoas e suas ações também escapam dos velhos rótulos.

Nesse sentido, seguem as posições tidas como comuns, e não posições únicas de uma pessoa ou instituição, e que foram sistematizadas desde setembro de 2014, quando se iniciou esse processo, no contexto dos debates ocorridos no Grupo de Trabalho do ConCidades, a partir das contribuições estruturantes oriundas do Seminário Nacional Habitat III e das contribuições via plataforma de participação social. Inicialmente, diretrizes, princípios e objetivos gerais para a construção de uma nova agenda urbana:

- consolidar o entendimento compartilhado e reconhecer o direito à cidade como noção fundadora na produção dos territórios.
- Promover cidades inclusivas, solidárias e sustentáveis, tendo especial atenção aos grupos historicamente excluídos.
- promover a educação cidadã e garantir o acesso dos jovens, pessoas idosas e pessoas com deficiência, sem discriminação, aos serviços e equipamentos urbanos, assegurando o exercício do direito à cidade e a promoção da cidadania, além de garantir o acesso aos meios para a produção da cultura e da identidade urbana, com segurança e autonomia.
- contribuir para a igualdade de gênero e de oportunidade no acesso ao ensino e ao mercado formal de trabalho, promovendo serviços de creches e escolas de tempo integral e de proximidade ou associados ao sistema de transporte público.
- promover cidades com segurança para as mulheres, em especial no sistema de transporte público e na organização do espaço público, levando em consideração suas necessidades específicas das mulheres.

- promover acessibilidade nas cidades, considerando princípios de desenho universal e adaptação razoável, em benefício de todas as pessoas, em especial de pessoas idosas e pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida.
- reforçar os mecanismos de instituição da transparência universal da gestão urbana e das finanças públicas (open data), com a participação e controle da sociedade.
- promover o uso e o acesso a tecnologias apropriadas e adaptadas de geração de energia renovável de proximidade e a redução do consumo energético das famílias.
- promover uma política de circulação de bens de proximidade, estimulando notadamente a produção e o comércio de produtos oriundos da agricultura peri-urbana e urbana, além da economia solidária e da economia circular.
- fomentar a elaboração de políticas de recuperação e valorização do espaço público e comum, assegurando meios e condições para seu uso, melhorando a imagem da cidade e aumentando a estima dos habitantes pelo espaço da sua cidade.
- garantir o cumprimento das diretrizes nacionais e internacionais para remoção involuntária de famílias, de maneira digna e com alternativas de moradia, definitivas ou provisórias, negociadas, monitorando e reduzindo os conflitos fundiários urbanos, por meio de mediação e negociações.
- Promover a cooperação internacional para a consecução do desenvolvimento urbano sustentável, fomentando, entre outros, a cooperação bilateral, triangular e multilateral, com especial atenção para a cooperação sul-sul; a facilitação de tecnologia; e o cumprimento pelos países desenvolvidos de seus compromissos em matéria de ajuda oficial ao desenvolvimento (ODA).

Quanto às diretrizes gerais, mais ligadas às cidades brasileiras, mas que revelam também posicionamentos no quadro geral de uma nova agenda urbana, segue:

- promover a educação ambiental, por meio de programas que incentivem comissões de qualidade de vida na escola, formação de professores e processos voltados para a questão da sustentabilidade ambiental.
- Promover a regularização fundiária de assentamentos irregulares, povoados, vilas, distritos e sedes de municípios brasileiros, de modo a garantir a segurança jurídica na posse à população moradora, por meio da titulação, e a desimpedir investimentos públicos e privados no território, fomentando o desenvolvimento econômico e social das cidades.
- Estruturar a política nacional de mediação de conflitos fundiários urbanos, com ênfase no estabelecimento de procedimentos e condutas para o tratamento dos casos e no fomento à criação de instâncias regionais de mediação.
- efetivar, nos três níveis da federação, a função social da propriedade e da cidade, inserindo a cidadania como meio e fim de uma nova agenda urbana.
- formular e implementar a política nacional de desenvolvimento urbano de forma integrada com as políticas de desenvolvimento regional, adaptando as políticas públicas às diferenças regionais e de escala das cidades, visando a integração do território nacional e a diminuição das diferenças regionais.
- prosseguir com o debate sobre criar em parceria com estados e municípios o sistema nacional de desenvolvimento urbano, efetivando a participação e o controle social.

- trabalhar pelo aperfeiçoamento do modelo federativo, com consolidação da autonomia municipal, desconcentrando o acesso a equipamentos e serviços no território nacional e nas cidades, com a adequada provisão de recursos, tendo como consequência a diminuição das desigualdades regionais e intraurbanas. promover o empreendedorismo e a inovação garantindo nos espaços públicos e comuns o acesso livre e gratuito aos meios virtuais de interação (web), visando ativar a economia da cidade e o acesso à informação, valorizando a estima da população e aprofundando sua identidade com o lugar de vida.
- promover o amplo acesso às informações acerca do território urbano, garantindo sua análise estratégica para a formulação de uma efetiva política de segurança pública, que não faça distinção de cor ou raça, gênero, idade e renda, valorizando os moradores e a segurança no espaço público comum e combatendo todas as formas de violência policial.
- promover a instituição e revisão dos planos diretores participativos e demais formas de planejamento urbano territorial, efetivando o princípio constitucional da função social da propriedade, assegurando a efetiva aplicação dos instrumentos jurídicos e urbanísticos, orientando o orçamento plurianual e anual para garantir sua efetivação.
- fomentar a formação de consórcios públicos entre Municípios e entre os outros entes federativos no âmbito do planejamento urbano, da gestão do território e da efetivação das funções públicas de interesse comum.
- promover a diminuição das distâncias dos trajetos cotidianos na cidade por meio da instalação de equipamentos de vizinhança, do policentrismo e da organização do mercado de trabalho.
- promover a instituição da governança metropolitana com solidariedade territorial e autonomia local, implantando reformas fiscal, institucional e orçamentária que viabilizem a execução em termos redistributivos do acesso aos equipamentos e serviços públicos e para a implementação das funções públicas de interesse comum, com participação e controle social e transparência da ação pública.
- Prevenir danos causados por desastres naturais e ou minimizar impactos e danos provocados por esses por meio de políticas de prevenção e mitigação implementadas de maneira coordenada pelas três escalas da federação e, notadamente, promover o manejo intra-lote das águas pluviais, com segurança sanitária, além da implementação da gestão e execução enquanto serviço público da drenagem urbana.
- garantir o desenvolvimento econômico local por meio do aprimoramento legal e das políticas que fomentam o empreendedorismo, instituindo tributações e tarifas progressivas e adaptadas às condições de renda e da localização dos empreendimentos.
- promover a elaboração de agendas estaduais e municipais de trabalho decente;
- promover condições dignas e seguras de trabalho para catadores de materiais recicláveis, ambulantes e demais trabalhadores que exercem suas atividades econômicas nas ruas, com capacitação e qualificação, incentivando o microempreendedorismo e a economia solidária, a formação de identidades urbanas e o aumento da estima dos habitantes.
- ampliar a política de reabilitação de imóveis associando-a às políticas habitacionais, de mobilidade e de geração de emprego e renda em áreas com infraestrutura e serviços já instalados, promovendo os mecanismos de combate à gentrificação, assegurando a permanência das populações tradicionais e a utilização dos imóveis vazios.

- promover tributação imobiliária progressiva e captura das valorizações fundiárias e imobiliárias, além de promover a cobrança progressiva dos serviços públicos, distinguindo públicos específicos relacionados à vulnerabilidade.
- integrar o financiamento habitacional ao planejamento urbano, promovendo cidades mais justas e solidárias.
- promover a urbanização integral e integrada da totalidade de favelas e assentamentos precários, assegurando acesso aos serviços e equipamentos públicos, promovendo a geração de centralidades e subcentralidades urbanas nas áreas, assegurando o acesso à urbanidade e à cidade.
- universalizar o acesso as infraestruturas de saneamento básico nas cidades, garantindo o abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, manejo dos resíduos sólidos e drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, como bem público e coletivo, instituindo tarifas sociais ou taxas, alinhadas com a política nacional de desenvolvimento social e combate à pobreza.
- promover a ampliação dos índices de mobilidade urbana como forma de acesso à cidade, garantindo para os estratos sociais de menor renda o acesso social aos serviços de transporte público, e diminuição das distâncias e tempos de deslocamento, integrando as políticas de mobilidade ao planejamento urbano e às políticas de uso e ocupação do solo e com atenção à acessibilidade do transporte público.
- promover o desenvolvimento das cidades de modo que calçadas, passeios, faixas de travessias, passarelas, escadarias, ciclovias e/ou ciclofaixas, etc. integrem a infraestrutura urbana de circulação, com acessibilidade universal, com alta qualidade urbanística dos projetos de recuperação e adaptação da infraestrutura, contribuindo para a valorização do espaço público e comum.
- aumentar a participação do transporte coletivo na matriz modal e integrar os diferentes modais, inclusive os não motorizados, identificando critérios técnicos e produzindo informações e indicadores para a definição de soluções e tomada de decisão, além de garantir a coordenação com o que preveem os planos diretores.
- instituir políticas de regulação do uso do transporte individual otimizando o uso do sistema viário e mitigando os congestionamentos.

É importante reconhecer que as cidades são muito diferentes entre si e, por isso, necessitam de estratégias, mecanismos e instrumentos adequados as suas especificidades. As proposições expressas aqui são, entretanto, em sua grande maioria de caráter genérico, possibilitando a declinação para cada situação específica e o uso nas mais diversas políticas. As metrópoles comparecem com desafios importantes do ponto de vista da complexidade dos problemas, da desigualdade, da violência, dos conflitos e da necessidade de planejamento e gestão territorialmente integrados e democráticos. Cidades pequenas apresentam mais dificuldades em termos de carência de estrutura institucional, recursos humanos e financeiros. Além disso, do ponto de vista político, as cidades pequenas apresentam especificidades que também devem ser consideradas, como por exemplo, sua baixa representatividade e capacidade de articulação econômica no contexto nacional e regional. Já cidades médias em sua maioria cumprem – ou podem vir a cumprir – um papel fundamental na possibilidade de ainda se produzir cidades inclusivas e sustentáveis.

Referências Bibliográficas:

- ABRAMOVAY, R. **Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo.** TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 702. Brasília: IPEA, 2000. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2360>
- BALBIM, Renato; BECKER, Maria Fernanda; COSTA, Marco Aurelio; MATTEO, Miguel. Desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas. In: LINHARES, Paulo de Tarso F.; MENDES, Constantino C.; LASSANCE, Antonio (Orgs.). **Federação à brasileira: questões para discussão.** Brasília: Ipea, 2012.
- BALBIM, Renato e outros. **Transporte Integrado Social** – uma proposta para o pacto da mobilidade urbana. Nota técnica Nº 4. Brasília: IPEA, 2013. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/131212_notatecnicadirur04.pdf
<http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/347281.html>
- BALBIM, Renato e KRAUSE, Cleandro. **Produção social da moradia:** um olhar sobre o planejamento da Habitação de Interesse Social no Brasil. R. B. ESTUDOS URBANOS E REGIONAIS, v.16, n.1, p.189-201, maio 2014.
- BARBOSA, B. R. **Protagonismo dos movimentos de moradia no centro de São Paulo:** trajetória, lutas e influencias nas políticas habitacionais. Dissertação de Mestrado - Santo André: Universidade Federal do ABC, 2014.
- OLIVEIRA, João Maria. Empreendedor Individual: ampliação da base formal ou substituição do emprego? In: IPEA. **Radar:** tecnologia, produção e comércio exterior. Nº 2013. Brasília: IPEA, 2013. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/radar/130507_radar25_cap3
- BRASIL. Ministério das Cidades. Cadernos MCidades. Brasília: MCidades, 2004.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Plano Nacional de Habitação. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.
- BRASIL. Ministério da fazenda. **Carga Tributária no Brasil – 2012.** Análise por Tributo e Bases de Incidência. Brasília: Ministério da Fazenda, 2012. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/estudoTributarios/estatisticas/CTB2012.pdf>
- BRASIL. Ministério dos Transportes; Ministério das Cidades. **Plano Setorial de Transporte e de Mobilidade Urbana para Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima (PSTM).** Brasília, 2013a. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80076/Transporte.pdf>.
- BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Estimativas anuais de emissões de gases de efeito estufa no Brasil.** Brasília, 2013b. Disponível em: http://www.mct.gov.br/upd_blob/0226/226591.pdf
- BRASIL. Ministério das Minas e Energias. Empresa de Pesquisa Energética. Balanço Energético Nacional 2014. Relatório síntese. Ano base 2013. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: https://ben.epe.gov.br/downloads/Relatorio_Final_BEN_2014.pdf
- BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Estimativas Anuais de Emissões de Gases de Efeito Estufa no Brasil,** Brasília, 2014a. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/347281.html>
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Inventário nacional de emissões atmosféricas por veículos automotores rodoviários:** 2013 ano-base 2012. Brasília, 2014b. Disponível em: http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80060/Inventario_de_Emissoes_por_Veiculos_Rodoviaros_2013.pdf
- BRASIL. Instituto de energia e meio ambiente. **1º Diagnóstico das Redes de Monitoramento da Qualidade do Ar.** Brasília, 2014c. Disponível em: http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80060/Diagnostico_Rede_de_Monitoramento_da_Qualidade_do_Ar.pdf

- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **11º Balanço do PAC 2**. Brasília, 2014d. Disponível em:
http://www.pac.gov.br/pub/up/pac/11/PAC11_MinhaCasaMinhaVida.pdf
- BRASIL. Ministério das Cidades; Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. **Pesquisa de satisfação dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida**. Brasília: MCIDADES; SNH; SAE-PR; IPEA, 2014e.
- BRASIL. Ministério das Minas e Energia. Balanço Energético Nacional (BEN). Relatório síntese. Rio de Janeiro: Empresa de Pesquisa Energética, 2014f. Disponível em:
https://ben.epe.gov.br/downloads/S%C3%ADntese%20do%20Relat%C3%B3rio%20Final_2014_Web.pdf
- BRASIL. 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, 2014g. Disponível em:
<http://www.sdh.gov.br/assuntos/pessoa-idosa/publicacoes/violencia-contra-a-pessoa-idosa>
- BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Plano Nacional de Saneamento Básico. Brasília: Ministério das Cidades, 2014. Disponível em:
<http://www.cidades.gov.br/saneamento-cidades/plansab>
- CARMO, Edgar. C. do. A política habitacional no Brasil pós Plano Real (1995-2002) - Diretrizes, princípios, produção e financiamento: uma análise centrada na atuação da Caixa Econômica Federal. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) - Instituto de Economia, UNICAMP, Campinas, 2006
- CASTELLO BRANCO, Maria Luisa G.; PEREIRA, Rafael Henrique Moraes. **Rediscutindo a delimitação das regiões metropolitanas no Brasil**: um exercício a partir dos critérios da década de 1970. Texto para Discussão 1860. Brasília: IPEA, 2013. Disponível em:
http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1860.pdf
- CAMARANO, Ana Amélia e KANSO, Solange. O que estão fazendo os jovens que não estudam, não trabalham e não procuram trabalho? In: Ministério do Trabalho e Emprego e IPEA **Mercado de trabalho: conjuntura e análise**. Brasília: Ipea: MTE, 1996- Disponível:
http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_mercado_de_trabalho/121204_bmt53.pdf
- COSTA, Marco Aurélio e TSUKUMO, Isadora Tami Lemos. Para Uma Análise-Síntese: uma proposta tipológica para os sistemas de gestão das regiões metropolitanas do Brasil. In: _____ (Orgs.) **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013.
- COSTA, Christiane e MALUF, Renato. **Diretrizes para uma política municipal de segurança alimentar e nutricional**. São Paulo, Pólis, 2001. Disponível em:
<http://www.polis.org.br/uploads/994/994.pdf>
- DATA POPULAR. **A favela e a cidade**. Brasília, 2014. Palestra ministrada por Fernando Meireles no Seminário Nacional Habitat III Participa Brasil.
- DENATRAN. Frotas de veículos. Disponível em: <http://www.denatran.gov.br/frota.htm>
- FIX, Mariana. A metrópole brasileira nas políticas públicas setoriais. In: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. B. (Orgs). **Território metropolitano, políticas municipais**: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: IPEA, 2013. Disponível em:
http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_territoriometropolitano.pdf
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO e CENTRO DE ESTATÍSTICA E INFORMAÇÃO. **Centro de Estatística e Informação Déficit habitacional no Brasil 2011-2012**: resultados preliminares. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informação, 2014. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/363-deficit-nota-tecnica-dh-2012/file>

- FURTADO, Bernardo Alves; LIMA NETO, Vicente Correia; KRAUSE, Cleandro. **Estimativas do déficit habitacional brasileiro (2007-2011) por municípios (2010)**. Nota técnica Nº 1. Brasília: IPEA, 2013 Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/130517_notatecnicadirur01.pdf
- GARCIA Leila Posenato; FREITAS, Lúcia Rolim Santana de; Silva, SILVA, Gabriela Drummond Marques da; HÖFELMANN, Doroteia Aparecida. **Violência contra a mulher: feminicídios no Brasil**. Brasília: IPEA, 2013. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/130925_sum_estudo_femicidio_leilagarcia.pdf
- HARVEY, David (2008). **The right to the City**. Disponível em: [//newleftreview.org/II/53/david-harvey-the-right-to-the-city](http://newleftreview.org/II/53/david-harvey-the-right-to-the-city)
- IBGE. Censo Agropecuário 2006. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/2006/>
- IBGE. Censo Demográfico 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2010a. Disponível em: <http://censo2010.ibge.gov.br>
- IBGE. Censo Demográfico 2010. Educação e Deslocamento. Resultados do Universo. Rio de Janeiro, 2010b. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/educacao_e_deslocamento/
- IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2010 Rio de Janeiro, 2010c. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=40
- IBGE. Perfil por municípios brasileiros (MUNIC). Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2011/>
- IBGE. Perfil por municípios brasileiros (MUNIC). Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2012/>
- IBGE. Perfil por municípios brasileiros. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2011/>
- IBGE. Estudos e Pesquisas Informação Demográfica e Socioeconômica número 34. Síntese de Indicadores Sociais. Uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Indicadores_Sociais/Sintese_de_Indicadores_Sociais_2014/SIS_2014.pdf
- IBANHEZ, L. (1999). **O setor informal urbano: a organização e as condições de saúde de um grupo de vendedores ambulantes**. Tese de Doutorado (PhD thesis). Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo.
- LIMA NETO, V.; KRAUSE, C.; FURTADO, B.A. "Oferta e déficit habitacional de baixa renda: o caso recente para cinco regiões metropolitanas" in RESENDE, G.M. (editor) *Avaliação de políticas públicas no Brasil: Uma análise de seus impactos regionais* (Volume II). Brasília: Ipea, 2014.
- MARICATO, Ermínia. É a questão urbana, estúpido! In: VAINER, Carlos e outros. (Orgs.) *Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo Editorial; Carta Maior, 2013.
- MEIRELLES, Renato e ATHAYDE, Celso. **Um país chamado favela**. São Paulo: Editora Gente, 2014.
- NOBRE, C. A.; YOUNG, A. F. **Vulnerabilidades das megacidades brasileiras às mudanças climáticas**: região metropolitana de São Paulo. Relatório Final. São Paulo, 2011. Disponível em: http://www.nepo.unicamp.br/textos/publicacoes/livros/megacidades/megacidades_RMSP.pdf
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Meios de vida e inclusão social na cidade**. Brasília, 2014. Palestra ministrada por Laís Abramo no Seminário Nacional Habitat III Participa Brasil.

- PEREIRA, R.H.M e SCHWANEN, T. **Tempo de Deslocamento Casa-Trabalho no Brasil (1992-2009)**: Diferenças entre Regiões Metropolitanas, Níveis de renda e Sexo. Texto para Discussão N° 1813. Brasília: IPEA, 2013. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1813.pdf
- SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos Santos e MONTANDON, Daniel Todtmann Montandon. Síntese, Desafios e Recomendações In: _____ (Orgs.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011 Disponíveis em: http://www.observatoriodasmetrolopoles.net/download/miolo_plano_diretor.pdf
- SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos Santos e MONTANDON, Daniel Todtmann Montandon. **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011. Disponível em: http://www.observatoriodasmetrolopoles.net/download/miolo_plano_diretor.pdf
- SAULE JÚNIOR, N.; SARNO, D. L.; RODRIGUES, A. I. Conflitos Coletivos sobre a Posse e a Propriedade de Bens Imóveis. Brasília: Ministério da Justiça, 2009 (Série Pensando o Direito). Disponível em: http://participacao.mj.gov.br/pensandoodireito/wp-content/uploads/2012/11/07Pensando_Direito.pdf
- SAULE JÚNIOR, N. e outros (Org). Anais do V Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico. Porto Alegre: Magister, 2009. Disponível em: http://www.ibdu.org.br/IBDU_ANAIS_V.pdf
- SEBRAE. Anuário do Trabalho na Micro e Pequena Empresa. Brasília; DIEESE, 2013. Disponível em: http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/Anuario%20do%20Trabalho%20Na%20Micro%20e%20Pequena%20Empresa_2013.pdf
- SINGER, Paul; SILVA, Roberto Marinho A. da; SCHIOCHET, Valmor. Economia solidária e os desafios da superação da pobreza extrema no plano brasil sem miséria. In: CAMPELLO, Tereza, FALCÃO, Tiago; COSTA , Patricia Vieira da. (Orgs). Brasil sem miséria. Brasília: Ministério do desenvolvimento social e combate à fome, 2014. Disponível em: http://www.mds.gov.br/brasilsemmiseria/Livro/artigo_15.pdf.pagespeed.ce.Zci-9LUVcU.pdf
- SOUZA, C.H.L., CRUXÊN, I.A., ALENCAR, J.L.O., LIMA, P.P.F., Ribeiro, U.C. **Ampliação da Participação na Gestão Pública – um estudo sobre conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2011**. (Relatório de Pesquisa). Brasília: IPEA, 2013.
- VEIGA, J. E. **Cidades Imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula**. Campinas: Editora Autores Associados, 2002.
- WASELFIZ, Julio Jacobo. **Mapa da Juventude**. Homicídios e Juventude no Brasil. Brasília: Secretaria Nacional da Juventude, 2014.