

Curso

Introdução ao Desenvolvimento Urbano Sustentável

Módulo 1



MINISTÉRIO DAS
CIDADES



traDUS

EXPEDIENTE

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Luiz Inácio Lula da Silva
Presidente da República

MINISTÉRIO DAS CIDADES

Jader Fontenelle Barbalho Filho
Ministro de Estado

Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano e Metropolitano

Departamento de Adaptação das Cidades à Transição Climática e Transformação Digital

Coordenação-Geral de Adaptação das Cidades às Mudanças Climáticas

SGAN 906, Módulo F, Edifício Celso Furtado 2º andar – 70790-066 –
Brasília – DF, Brasil

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO - UFRSA

NÚCLEO DE PESQUISA E EXTENSÃO ACESSO À TERRA URBANIZADA

Projeto traDUS

O Projeto traDUS é resultado de parceria entre o Ministério das Cidades, por meio da Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano e Metropolitano, e da Universidade Federal Rural do Semi-Árido - UFRSA, representada pelo Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada. Seu principal objetivo é promover a cooperação técnico-científica e o intercâmbio de conhecimentos, informações e experiências. O projeto abrange diversas atividades, incluindo a produção de conteúdos em diferentes formatos destinados a uma campanha pública sobre desenvolvimento urbano, a realização de cursos de capacitação na temática e a utilização de recursos digitais para a informação, planejamento, gestão e governança municipais, com foco no desenvolvimento urbano sustentável. A presente publicação faz parte do Curso de Introdução ao Desenvolvimento Urbano Sustentável, promovido pelo Projeto traDUS.

Mais informações em:

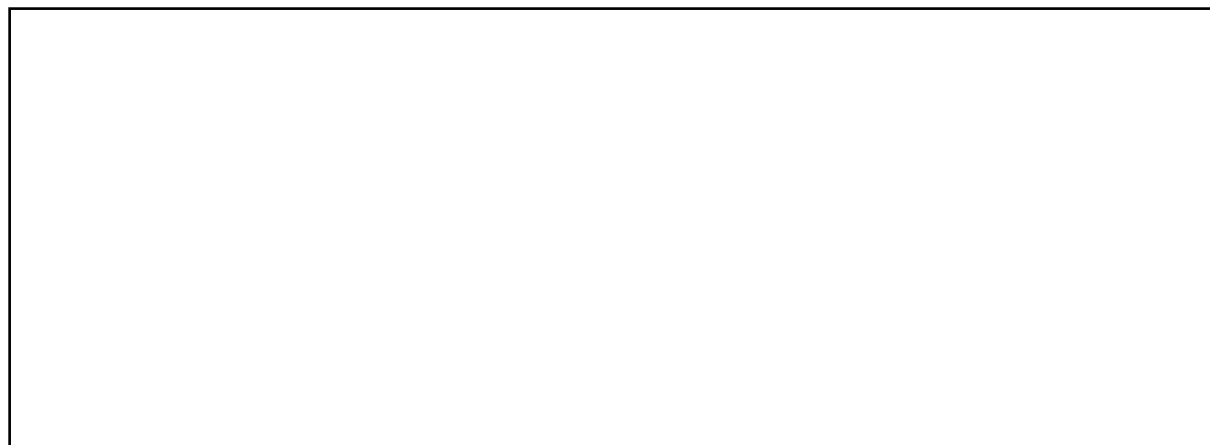
<https://projetotradus.org/>

Realização

Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano e Metropolitano/ Ministério das Cidades
Universidade Federal Rural do Semi-Árido/ Ministério da Educação

Comitê Científico

Ana Paula Bruno
Denise Schuler
Fernanda Capdeville Fajardo de Queiroz
Raquel Furtado Martins de Paula
Sarah Habersack



FICHA TÉCNICA

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Luiz Inácio Lula da Silva

Presidente da República

MINISTÉRIO DAS CIDADES

Jader Fontenelle Barbalho Filho

Ministro de Estado

SECRETARIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO E METROPOLITANO

Carlos Roberto Queiroz Tomé Júnior

Secretário Nacional

Chefia de Gabinete

André Milhome de Andrade

Chefe de Gabinete

Coordenação-Geral de Gestão Integrada

Helen Alves de Moura Nunes

Coordenadora-Geral

DEPARTAMENTO DE ADAPTAÇÃO DAS CIDADES À TRANSIÇÃO CLIMÁTICA E TRANSFORMAÇÃO DIGITAL

Yuri Rafael Della Giustina

Diretor

Coordenação-Geral de Adaptação das Cidades às Mudanças Climáticas

Raquel Furtado Martins de Paula

Coordenadora-Geral

Coordenação de Apoio à Adaptação às Mudanças Climáticas

Fernanda Capdeville Fajardo de Queiroz

Coordenadora de Apoio

Equipe Técnica

Elize Risseko Fujitani Higuti

Leonardo Rizzo de Melo e Souza

Coordenação-Geral de Modernização Urbana

Marília Gomes de Moraes Santos

Coordenadora-Geral

Coordenação de Apoio à Modernização Urbana

Luiz Paulo de Oliveira Silva

Coordenador de Apoio

Equipe Técnica

Marina Braga Ramalho

Milton de Oliveira Júnior

DEPARTAMENTO DE ESTRUTURAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO URBANO E METROPOLITANO

Cristiana Scorza Guimaraens

Diretora

Coordenação-Geral de Fortalecimento das Capacidades Governativas

Rogério Borges Marques

Coordenador-Geral

Equipe Técnica

Cesar Augustus De Santis Amaral

Marília Gomes de Moraes Santos

Michel de Araújo da Costa

Pedro Henrique Soares Pinto



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO – UFRSA
NÚCLEO DE PESQUISA E EXTENSÃO ACESSO À TERRA URBANIZADA

Projeto traDUS | Capacitação

Coordenador pedagógico

Almir Mariano de Sousa Júnior

Coordenação Técnica

Hiatiane Cunha de Lacerda

Lauren Cavalheiro da Costa

Coordenação Executiva e Comissão Científica

Taís Jamra Tsukumo

Flávio Tavares Brasileiro

Camila Leal Costa

Bolsistas

Heloise Almeida Maia

Juliana de Castro Souza

Dario Policarpo dos Santos Moreira

Curso de Introdução ao Desenvolvimento Urbano Sustentável

Equipe de docentes

Módulo 1

Marly Santos da Silva

Luciana Viana Carpaneda

Módulo 2

Adriana Nogueira Vieira Lima

Liana Sílvia de Viveiros e Oliveira

Módulo 3

Leticia Domingos Vellozo

Lucas de Carvalho Turmena

Palestrantes

Módulo 3

Eduardo Cidade Carniello

Joilson Santos Santana

José Alberto Tostes

Juliana Bernardi Petek

Márcia de Figueirêdo Lucena Lira

Mathews Vichr Lopes

Revisão técnica

Daniela de Freitas Lima

Revisão linguística

Fernando da Silva Cordeiro

Projeto gráfico e Diagramação

Nina Vitória Cavalcante e Silva

Bolsistas

Ruth Emny de Lima

Tâmara Nayanne de Oliveira Gomes

Lowany Marian dos Santos Silva

Henrique Lima Araujo

Gravação e edição de vídeos

CMC Vídeo
Mazza Facility

Edição e finalização de vídeos

Jakson Diego Gomes Farias
Samuel Alves da Silva

Intérprete de libras

Rafaele Ramona Rodrigues de Oliveira

***Treinamento em comunicação e
gravação de vídeos***

Luciana Martuchelli | TAO Filmes

Sensibilização em linguagem simples

Heloisa Fischer | Comunica Simples



Como utilizar este caderno

Nossos cadernos técnicos possuem conteúdo interativo. Isto quer dizer que, ao longo da leitura, você será direcionada e direcionado a aprofundar o conhecimento sobre desenvolvimento urbano sustentável em diferentes locais. Os boxes que aparecem ao longo do caderno técnico trazem vídeos informativos e ilustrados, legislação na íntegra, dicas e informações atualizadas. Acessando as diferentes opções, você poderá usufruir ainda mais do conhecimento sobre o tema, a partir das diversas oportunidades tecnológicas do universo virtual. Para facilitar seu acesso a todos os conteúdos, veja as informações abaixo:

1 Ao longo da apostila, distribuimos conteúdos complementares para aumentar a sua informação.



SAIBA MAIS!



APROFUNDE-SE

2 No “Saiba mais”, você encontrará QR codes, basta você escanear através do seu smartphone ou tablet, ou, se preferir, pode clicar em cima dele e ir direto para a página.



ATENÇÃO

Navegue entre o sumário e os tópicos rapidamente pressionando na seta ao lado.



Sobre as autoras



Luciana Carpaneda

Doutora e mestre em Arquitetura e Urbanismo na área de Planejamento Urbano pela Universidade de Brasília (UnB). Geógrafa pela Universidade de Brasília (UnB). Professora universitária na área de planejamento urbano e regional; planejamento da habitação no Brasil; política urbana - instrumentos urbanísticos; forma urbana; sustentabilidade socioespacial; geografia urbana. Consultora técnica em estudos de avaliação ambiental, com enfoque em levantamentos e análises espaciais socioeconômicas.



Marly Santos

Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal da Bahia - UFBA (2016). Mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de Brasília - UnB (2008). Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela UnB (2002). Atualmente, é professora universitária e possui pesquisas acadêmicas relacionadas à segurança, ao lúdico e à sustentabilidade, com foco na cidade contemporânea e seus espaços públicos.

Sumário

INTRODUÇÃO	3
CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO AO DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL: OS DESAFIOS DO ESPAÇO URBANO	3
1.1. Características da Cidade	4
1.2. Cidade, Desenvolvimento e Sustentabilidade	9
1.3. As Pessoas e Agentes que constroem a Cidade	17
1.4. A Organização e a Gestão do Território Brasileiro	19
CAPÍTULO 2 - O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NO BRASIL	24
2.1. A formação do Território Urbano Brasileiro: pontos introdutórios	24
2.2. A Cidade Legal e a Cidade Ilegal	26
2.3. Urbanização e Desigualdades Socioespaciais – Um pouco de história do processo de urbanização brasileira no tempo sob a ótica da Habitação	29
2.3.1. A urbanização brasileira entre o final do século XIX e 1930	30
2.3.2. A urbanização brasileira entre 1930 e 1950	31
2.3.3. A urbanização brasileira entre 1960 e 1986	32
2.4. A redemocratização e os novos caminhos da política urbana no Brasil	36
CAPÍTULO 3 – CONHECER A CIDADE A PARTIR DE INFORMAÇÕES NUMÉRICAS	41
3.1. Informações como Forma de Conhecer, Entender e Participar do Desenvolvimento Sustentável das Cidades	41
3.2. Conhecendo Dados Estatísticos, Indicadores e Índices – Conceitos	42
3.4. Os Principais Órgãos de Produção de Dados, Indicadores e Índices	44
3.5. O Uso de Informações Estatísticas e Geográficas para o Conhecimento, Planejamento e Gestão dos Municípios Brasileiros	47
CONSIDERAÇÕES FINAIS	50
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	51



INTRODUÇÃO

O presente módulo destina-se às pessoas que buscam conceitos básicos relacionados ao processo de desenvolvimento urbano. Para oferecer informações relativas a esse processo, considerando a realidade das cidades brasileiras, este texto está dividido em três capítulos.

O primeiro capítulo é uma introdução à matéria de desenvolvimento urbano sustentável. Nesta primeira parte do texto, são encontrados assuntos acerca do que é a cidade, seus elementos e componentes; do que é sustentabilidade e a sua relação com o desenvolvimento urbano; dos agentes produtores do espaço e seus papéis no desenvolvimento das cidades.

O segundo capítulo aborda o processo de urbanização no Brasil com ênfase na formação do território brasileiro; na existência de uma cidade legal em contraposição a uma cidade ilegal; e nas implicações de ambas para o meio ambiente. Também são expostos neste capítulo: a urbanização e as desigualdades socioespaciais; o processo de redemocratização e o seu rebatimento para a política urbana; e os novos caminhos que ela tem tomado.

O terceiro capítulo trata de dados, indicadores e índices urbanos, seus conceitos e suas aplicações. O foco desse item são as informações produzidas e adaptadas para a realidade brasileira, sobretudo aquelas geradas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), orientadas ao desenvolvimento sustentável e ao conhecimento das cidades.

Espera-se que a correlação dos temas apresentados torne claras as associações existentes entre as ações humanas, o meio ambiente e o desenvolvimento sustentável.

CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO AO DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL: OS DESAFIOS DO ESPAÇO URBANO

No século XXI, grande parte da população vive em cidades e a urbanização é uma tendência mundial. Desde 1950, o Brasil deixou de ser um país de características predominantemente rurais, quando a maioria das pessoas residia e trabalhava no campo, para se tornar cada vez mais urbanizado.

Os dados do último Censo Demográfico, de 2010, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), mostram que o número de habitantes urbanos no Brasil chegou a quase 85% da população. Rio de Janeiro, Distrito Federal e São Paulo são os estados com maiores graus de urbanização. Os estados com menores percentuais de população em áreas urbanas estão localizados nas Regiões Norte e Nordeste.

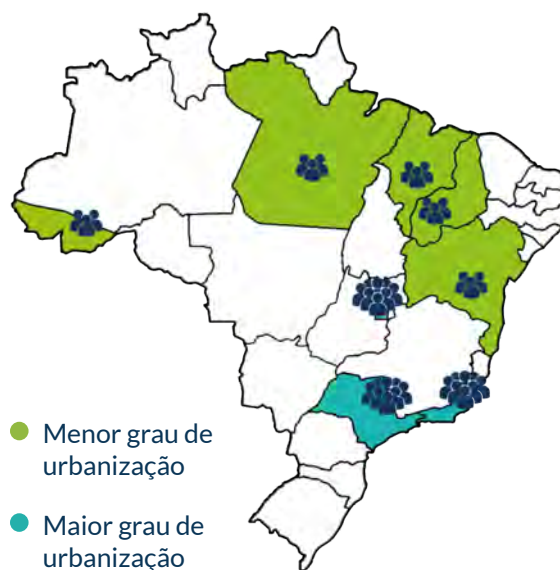


Figura 1 - Grau de urbanização dos estados brasileiros
 Fonte: IBGE (2011). Elaboração gráfica do Projeto traDUS/Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2022).



Destes, podem ser destacados: Maranhão, Piauí, Pará, Bahia e Acre (IBGE, 2011), conforme mostra a Figura 1.

O processo de urbanização continua a acontecer, com mais pessoas indo morar nas cidades, embora em um ritmo bem menor. Essas questões mostram a necessidade de se preocupar com a expansão das cidades e com os impactos que essa expansão pode gerar sobre o meio ambiente e sobre a qualidade de vida das pessoas que vivem nelas.

As cidades são fruto de composições políticas, situações econômicas e acontecimentos sociais que se desenrolam em seu meio. Essas cidades possuem aspectos similares entre si, mas também muitas diferenças. Tais diversidades estão presentes, por exemplo, no meio físico e ambiental, no clima, no número de habitantes, nas atividades econômicas, na forma e no tamanho dos espaços livres, na arquitetura, nas produções artísticas e culturais (Figura 2).



Figura 2 – Diversidade nas Cidades

Fonte: Elaboração gráfica do Projeto traDUS/Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2022).

Neste capítulo, são retratadas as consequências do aumento do processo de urbanização nas cidades brasileiras, com foco nos séculos XX e XXI, momento em que a preocupação com o desenvolvimento sustentável se expande. São discutidas questões como: O que é cidade, qual é a função da cidade, quais são os elementos que formam uma cidade e quem produz a cidade.

Ao final deste conteúdo, as pessoas participantes devem: saber formular um conceito de cidade; entender suas funções e impactos econômicos e socioespaciais; ter a capacidade de relacionar os diferentes processos de construção do meio físico para que as cidades surjam e se mantenham vivas; conhecer e distinguir os agentes que produzem o espaço cotidianamente.

1.1. Características das Cidades

As pessoas transformam a natureza para garantir a sua sobrevivência. Elas constroem estruturas e infraestruturas para suprir os seus desejos pela convivência social, pela expressão religiosa e artística, pela necessidade de abrigo, alimentação e trocas comerciais.

Caminhar com um olhar atento pelas cidades revela como vivem hoje os moradores e moradoras, como viveram os seus antepassados e pode indicar como viverão os seus



descendentes. A simples observação do horizonte, da paisagem do lugar onde se mora, pode mostrar áreas de natureza preservada e também uma mescla da natureza com elementos construídos pelas pessoas; edifícios, pontes, parques, ruas, campos agrícolas e muitas outras combinações.

Perceber a vida ao redor permite identificar a paisagem que sofreu interferência da ação humana e a paisagem que permaneceu intocada. Esse exercício permite-nos compreender que quase tudo nas cidades atuais é, de modo geral, composto por **elementos** criados e fabricados por sua população a partir de insumos retirados da natureza.

Alguns desses elementos (Figura 3) estão presentes em praticamente todos os núcleos urbanos:

Para a construção e a manutenção de todos esses elementos, é inevitável transformar a natureza de alguma forma: retirar a cobertura vegetal, modificar o relevo, extrair matéria-prima para a fabricação de concreto, asfalto, cimento, tijolos e diversos outros componentes utilizados nas indústrias da construção civil, energética, de telecomunicações, hospitalar e muitas outras.

A Figura 4 expõe alguns elementos presentes nas cidades a partir de uma imagem real.



Elementos de circulação: ruas, calçadas, pontes e avenidas, ou seja, espaços para circular e conectar os espaços entre si.



Elementos imobiliários e fundiários: lotes, casas, escolas, lojas, edifícios comerciais, edifícios residenciais, indústrias, *shopping centers* e outros, que fazem parte de bairros e bairros, também chamados de áreas de parcelamento.



Áreas livres: praças, parques, largos e outras áreas livres de edificações.



Elementos de infraestrutura: redes de energia elétrica, de comunicações, de drenagem das águas das chuvas, de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, dentre outros.

Figura 3 - Elementos que compõem as cidades

Fonte: Projeto traDUS/Núcleo de Pesquisa e Extensão
Acesso à Terra Urbanizada (2022).



Figura 4 - Elementos da cidade - circulação, elementos fundiários, áreas livres e infraestrutura: Bairro Asa Sul, Brasília - DF

Fonte: Disponível em:
<https://www.geoportal.seduh.df.gov.br/geoportal/>.
Acesso em: 06 mar. 2022.

Conceituar o que é a cidade é uma tarefa difícil. Nela, há elementos produzidos e construídos pelas pessoas, muito complexos, diversificados e que apresentam alguns aspectos comuns. Para Souza (2011), a cidade caracteriza-se por:



- abrigar atividades econômicas de comércio de bens e serviços, podendo apresentar áreas de cultivo ou não;
- atrair compradores e moradores de outros lugares para seu centro ou “localidade central”;
- concentrar grande diversidade de atividades culturais, religiosas, políticas e de gestão.

É possível encontrar cidades que apresentam tamanhos e formas muito diferentes: grandes, pequenas, espalhadas ou compactas. As cidades também são locais onde várias atividades acontecem - morar, circular, produzir, trocar, reunir, protestar, festejar, aprender e curar.

As cidades se diferenciam e se complementam umas às outras, a partir das funções que cumprem dentro de um grupo ou de uma rede de cidades a que estão conectadas: algumas se destacam pela atividade de turismo, outras por sua indústria e tecnologia, outras têm forte presença de instituições de ensino superior e assim por diante (Figuras 5, 6 e 7).



Para saber mais sobre “O que é cidade?”, assista ao vídeo:



Figura 5 – Turismo, Belém - PA
Fonte: Projeto traDUS/Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2022).



Figura 6 – Educação: Universidade Federal Rural do Semi-Árido - UFERSA, Pau dos Ferros - RN
Fonte: Projeto traDUS/Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2022).





Figura 7 – Lazer, Mossoró - RN

Fonte: Projeto traDUS/Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2022).

Tais atividades não acontecem totalmente isoladas. Elas, muitas vezes, estão associadas no espaço e no tempo com outras ocupações do dia a dia de sua população.

Diante disso, o texto-base da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) propõe conhecer as cidades a partir de 5 níveis: Escala da Vizinhança, Escala Intraurbana, Escala Municipal, Escala Supramunicipal e Escala da Rede Urbana (BRASIL, 2021a).

Logo, as cidades possuem diferentes funções, características e problemas, os quais são percebidos a partir de diferentes escalas. Ou seja, olhar a cidade ao nível da escala da vizinhança revela aspectos relativos ao cotidiano, à comunidade e ao bairro, enquanto observar as cidades em uma escala de rede urbana traz informações a respeito das relações, interdependências e estruturas das cidades em nível nacional. Nesse patamar, por exemplo, infraestruturas e logísticas públicas e privadas podem ser verificadas (BRASIL, 2021a).

É importante reforçar que as cidades representam o espaço da “artificialização” - um ambiente construído em grande proporção, onde as áreas rurais também são meios artificiais, isto é, criados, e fazem parte do conjunto do meio natural apropriado pelo ser humano. Este ser é o que se adapta, constrói, modifica e transforma o meio em espaço habitado.

Para Santos (1997), o espaço habitado pode ser compreendido do ponto de vista biológico e social:

O ESPAÇO HABITADO sob o ponto de vista biológico e social.

A questão do espaço habitado pode ser abordada segundo um ponto de vista biológico, pelo reconhecimento da adaptabilidade do homem, como indivíduo, às mais diversas altitudes e latitudes, aos climas mais diversos, às condições naturais mais extremas. Uma outra abordagem é a que vê o ser humano não mais como indivíduo isolado, mas como um ser social por excelência. Podemos, assim, acompanhar a maneira como a raça humana se expande e se distribui, acarretando sucessivas mudanças demográficas e sociais em cada continente (mas também em cada país, em cada região e em cada lugar). O fenômeno humano é dinâmico e uma das formas de revelação desse dinamismo está, exatamente, na transformação qualitativa e quantitativa do espaço habitado (SANTOS, 1997, p. 37).



Logo, a cidade é um espaço artificial construído por pessoas. E são essas pessoas que criam, a partir de seu aprendizado intelectual, maneiras para adquirir bem-estar, conforto, alimentação, comunicação, trocas sociais e econômicas. Contudo, as cidades são construídas no espaço natural e é muito importante, até para o bem-estar das pessoas, que elas desenvolvam uma boa relação com a flora e a fauna, com o conjunto dos seres vivos daquele lugar e com todos os demais elementos que compõem o meio físico.

Como já mencionado, cada cidade tem características próprias e, normalmente, elas estão ligadas umas às outras, de maneira a formar uma rede de cidades. Há uma dinâmica de relações socioeconômicas que faz das cidades espaços únicos com diferenças culturais, de renda e de trabalho. São esses os fatores - comércio variado, escolas, hospitais, indústrias, equipamentos culturais, - que atraem as pessoas para trabalhar em diferentes áreas no espaço urbano.

Observa-se que a cobertura vegetal e a fauna de determinado local são retiradas para construir cidades e também para realizar tarefas, como é o caso da agricultura e da agropecuária. Assim, cada vez mais o ambiente natural é cercado e isolado, confinado a espaços de parques e reservas a serem conservados e preservados.

As cidades brasileiras são muito diferentes na forma e na composição social. Cada lugar apresenta características próprias, marcadas por grandes desequilíbrios socioeconômicos, muitas vezes acompanhados de carências de infraestrutura e de serviços. É frequente ouvir que a cidade é uma arena de lutas, pois há desigualdades sociais que resultam em conflitos de interesses, onde os atores sociais, cidadãos e cidadãs, competem por espaços de trabalho, de moradia e pela realização dos seus desejos.

As desigualdades são econômicas e também espaciais (Figura 8) sendo vistas, por exemplo, no campo da habitação. Quando a terra urbana acessível e com infraestrutura (lotes urbanizados, casas, apartamentos) não é ofertada para toda a população, origina-se uma disputa pelos melhores espaços em que, geralmente, obtém vantagem quem tem maior capital econômico.

Surge, então, uma discrepância visível na formação de favelas, na ocupação de morros, alagados e áreas distantes do centro, desprovidas de água potável, saneamento básico, escolas, postos de saúde e transporte público.

A cidade é um “ímã” e um “campo de luta” cotidiano. Um dos nossos principais desafios é ter cidades equilibradas, onde todas as pessoas possam ter acesso a meios de satisfação das suas necessidades, cada vez maiores e mais complexas.



Figura 8 - Desigualdade no local de ocupação das moradias: Vidigal, RJ

Fonte: Johnny Miller/UNEQUAL SCENE. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/12/16/a-desigualdade-brasileira-vista-do-alto-em-imagens-impressionantes.ghtml>. Acesso em: 06 mar. 2022



1.2. Cidade, Desenvolvimento e Sustentabilidade

O Brasil é um país que possui um território muito grande e, no seu aspecto físico, possui características distintas que conformam diferentes biomas: Cerrado, Mata Atlântica, Caatinga, Amazônia, Pantanal e Pampa (Figura 9).

As especificidades dadas pelos biomas - o clima, o relevo, o tipo de solo, a altitude, a cobertura vegetal, as bacias hidrográficas superficiais ou subterrâneas - podem indicar a forma espacial de muitas cidades.

Um exemplo é a cidade de Salvador (BA) (Figura 10, p. 10), onde o relevo e a baía estabeleceram a localização do porto, da Cidade Baixa e da Cidade Alta, voltada para o mar. As cidades ribeirinhas, como as existentes na Ilha de Marajó (PA), possuem arquitetura em palafitas que se adequam ao regime de cheias dos rios. Em Ouro Preto (MG), o relevo montanhoso oferece destaque visual para as igrejas e edifícios importantes.

No extremo oposto, está a cidade de Brasília (DF) (Figura 11, p. 10), onde, de certa maneira, foram ignoradas suas características naturais, sobretudo a fauna e a flora do cerrado, para implantar o seu projeto urbanístico. Brasília é uma cidade muito arborizada. Porém, a sustentabilidade não está relacionada com a presença ou não de áreas verdes, mas sim com o respeito que se tem com a expressão do lugar, do seu bioma e suas preexistências, dentre outros aspectos.

As cidades brasileiras que surgiram relacionadas à economia agroextrativista (extração da madeira, do ouro e cultivo do café) possuíam características físicas e sociais muito diferentes das cidades atuais. A maior parte das pessoas estava ligada à agricultura e vivia em áreas rurais. Por serem vilas, vilarejos e entrepostos, não possuíam infraestruturas muito elaboradas do sistema viário, do esgotamento sanitário e da provisão de água potável.



Figura 9 - Biomas brasileiros

Fonte: Elaboração gráfica do Projeto traDUS/Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2022).

BIOMA é um grande conjunto de vida (vegetal e animal) caracterizado pelo tipo de vegetação que domina. Esse conjunto agrupa tipos de vegetação que são próximos e que podem ser identificados em nível regional. Agrupa áreas com condições semelhantes de geologia e de clima. Um bioma também agrupa áreas que sofreram os mesmos processos históricos de formação da paisagem, resultando em uma diversidade de flora e fauna própria (IBGE, 2022).

À medida em que as atividades nos núcleos urbanos se tornaram mais complexas, juntamente com o aumento populacional, as cidades se expandiram territorialmente, de maneira a ocuparem cada vez mais áreas naturais. Se comparadas aos seus antigos núcleos rurais, tornaram-se locais centrais com maior diversidade sociocultural, refinamento econômico e oferta de bens e serviços. Tais características, normalmente, permitem diferenciar com facilidade as áreas urbanas das áreas rurais.





Figura 10 - Salvador - BA

Fonte: Projeto traDUS/Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2022).



Figura 11 - Brasília - DF

Fonte: Projeto traDUS/Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2022).

Com a expansão territorial e as novas tecnologias adotadas nos meios de transporte e comunicação (como, por exemplo, o metrô e a internet), os núcleos urbanos tornam-se mais próximos uns dos outros, não apenas fisicamente, mas também virtualmente. A partir disso, surge a necessidade de infraestruturas próprias para a interação: sistemas de circulação conectando áreas rurais aos núcleos urbanos, a outras cidades e até mesmo a outros países.

ESCALAS DO FENÔMENO URBANO

O fenômeno urbano, ou simplificando: as cidades, pode ser visto a partir de diferentes aproximações, o que permite reconhecer diferentes problemáticas ali presentes, que vão da escala da lupa à do satélite. Isso ajuda a compreender que os problemas urbanos têm diferentes naturezas, dependendo da escala do território para o qual olhamos. Também possibilita entender a diversidade urbana presente em uma mesma escala do território. Cada escala apresenta desafios, pessoas participantes, papéis, regras e meios de ação específicos (BRASIL, 2021a).



Tal conexão fortalece a circulação e a concentração de pessoas e de mercadorias, promove maior intercâmbio entre culturas e intensifica as influências políticas. Surgem aglomerações urbanas, metrópoles e regiões metropolitanas que elevam ainda mais a interdependência dos sistemas de infraestrutura, de trocas econômicas e relações políticas, por exemplo.

Essa dependência mútua entre cidades requer compreender a ocupação urbana de uma forma abrangente. Não é raro diversas cidades utilizarem o mesmo recurso hídrico (rios, represas) para abastecimento de água. Caso alguma dessas cidades decida despejar dejetos no rio, por exemplo, a próxima cidade será contaminada. Isso faz perceber que o fenômeno urbano não se limita àquela cidade ou ao limite do seu próprio município. O fenômeno acontece também na escala supramunicipal, quando as cidades possuem alto grau de integração. Ou, ainda, na escala regional da rede urbana, em que cidades cumprem funções diferentes numa mesma região, como mostra a Figura 12.

ESCALA (NÍVEL)	NATUREZA DAS QUESTÕES DE DESENVOLVIMENTO URBANO
Escala de Vizinhança (comunitária, de bairro)	Qualidade do Ambiente Urbano Cidade do Cotidiano (calçadas, praças, pavimentação, microdrenagem, ponto de ônibus, coleta de resíduos sólidos, mobilidade ativa, qualidade das edificações, transições entre espaços públicos e privados etc.)
Escala Intraurbana (mancha urbanizada, podendo ou não extrapolar os limites municipais)	Estruturação e ordenamento do território urbano Sistemas Urbanos Estruturantes (relação entre diferentes bairros, rotas acessíveis, sistema de espaços públicos, áreas verdes e equipamentos urbanos, sistema de transporte e mobilidade urbana, terminais intermediais, estações de transbordo, macrodrenagem, rede de abastecimento de água, rede de coleta de esgotos etc.)
Escala Municipal (todo o território municipal)	Estruturação e ordenamento do território municipal Localizações e conexões, relações entre áreas urbanas, periurbanas, rurais, naturais, sedes, distritos e localidades (estradas vicinais, aterros sanitários, serviços ecossistêmicos, sistemas produtores, sistemas e estações de tratamento de água e esgoto e os troncos coletores, infraestrutura urbana e os serviços urbanos etc.)
Escala Supramunicipal (arranjos urbanos intermunicipais)	Estruturação e ordenamento do território intermunicipal (mais de um município, quando esses possuem alto grau de integração urbana) Funções Públicas de Interesse Comum (que extrapolam os limites municipais) (conurbação, movimentos pendulares diários, dinâmicas de regiões metropolitanas, relações de produção e consumo de água, bacias hidrográficas, disposição de resíduos sólidos, equipamentos e empreendimentos de grande impacto etc.)
Escala da Rede Urbana (as cidades no território nacional)	Estruturação da rede urbana no território nacional Relações de interdependência entre cidades (logística, infraestrutura aeroportuária e portuária, grandes infraestruturas e prestação de serviços públicos e privados em nível regional - organização das atividades econômicas e processos de indução estatal de ocupação do território nacional)

Figura 12 – Escalas Urbanas
Fonte: Adaptada de Brasil (2021).



Atualmente, não é mais apenas a agricultura, a pecuária ou a extração de elementos naturais que impactam a natureza. A própria expansão e construção de novos núcleos urbanos utilizam fortemente a água e o solo habitável. Logo, as demandas da cidade, juntamente com a produção agrícola e a extração de insumos, podem esgotar os recursos naturais caso não se estabeleçam ações voltadas à sua preservação.

É claro que o crescimento das cidades traz aspectos muito positivos também: acesso a hospitais e escolas; disponibilidade de mercadorias; permutas culturais; e geração de emprego e renda. Mas, é importante evidenciar os seus aspectos conflitivos, com a finalidade de refletir sobre possíveis melhorias.

Nesse caminho, quando as cidades crescem, sua população aumenta, sua ocupação no território se expande e, além do abalo das estruturas do meio ambiente construído, surge a necessidade de reconfigurar as relações sociais. A cidade torna-se responsável por atender uma demanda cada vez maior para a manutenção da vida: água potável, alimentos, esgotamento e tratamento sanitário, equipamentos públicos, transporte, moradias, áreas de lazer e de trocas socioculturais (Figura 13).

Todos esses usos modificam os ambientes, tanto os construídos quanto os naturais, tornando a sua **capacidade de suporte** e permanência reduzidas, ou seja, insustentáveis, principalmente quando as cidades se expandem de forma desordenada e sem planejamento. Com isso, surgem alguns problemas: carências por espaços públicos; moradias inadequadas e em quantidade insuficiente; violência urbana; poluição do ar e da água; ausência de funcionalidade e de conforto nos deslocamentos; carência de água tratada e da correta disposição dos resíduos; ocupação de áreas irregulares; e alteração permanente de ciclos naturais, entre outros. Algumas das deficiências das cidades são apresentadas nas Figuras 14, 15, 16, 17 e 18.



Figura 13 - Rede de elementos e insumos que integram e interagem nas cidades

Fonte: Projeto traDUS/Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2022).



Figura 14 - Espaços públicos e moradias insalubres em Salvador - BA
Fonte: Projeto traDUS/Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2022).





Figura 15– Poluição do ar em São Paulo - SP

Fonte: Projeto traDUS/Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2022).



Figura 16 - Ausência de funcionalidade e de conforto nos deslocamentos, Mossoró - RN

Fonte: Projeto traDUS/Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2022).



Figura 17 - Carência de água tratada e da correta disposição dos resíduos, exclusão social, ocupação de áreas irregulares, Salvador - BA

Fonte: Projeto traDUS/Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2022).





Figura 18 - Alteração permanente dos ciclos naturais, Brasília - DF

Fonte: Projeto traDUS/Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2022).

Um dos exemplos mais graves de modificação, que interfere na capacidade de suporte, que se pode citar é o impacto da expansão não planejada das atividades humanas, baseadas em relações de consumo, no desequilíbrio climático.

Um pensamento que se tornou consagrado, quando se passa a ter uma outra visão da relação ambiente e cidade, é aquele que é posto pelo documento Nosso Futuro Comum: “O **desenvolvimento sustentável** é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades” (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1991, p. 46).

Sustentabilidade é um termo cuja origem está em uma visão econômica e utilitária dos recursos: deve-se preservar para continuar a garantir a produção de insumos. Entretanto, a ideia de sustentabilidade que visa ao uso equilibrado dos recursos é uma visão que os compreende como finitos e cujo uso deve garantir a existência da vida no planeta, do ser humano e das demais espécies.

O impacto da excessiva exploração da natureza reflete-se na cidade, a “segunda natureza”, em um ciclo exemplificado pelo represamento de rios para geração de energia elétrica, pela derrubada de árvores para produção de madeira para construção civil e assim por diante. Os resíduos que a cidade produz, o que sobra das atividades das cidades, vão ser descartados justamente nos locais que são fonte desses mesmos recursos. Logo, os recursos devem ser cuidados dentro da cidade de maneira a se garantir a sua própria sustentabilidade.

É comum ouvir a frase: quero morar em uma cidade “desenvolvida”. Mas, o que seria esse desenvolvimento? Geralmente se associa o desenvolvimento de uma cidade à sua expansão territorial e ao seu crescimento econômico e tecnológico, presente na melhoria dos sistemas de transporte, da comunicação, das infraestruturas, na variedade de oferta de equipamentos institucionais e nos espaços públicos bem cuidados.

Entretanto, não se deve esquecer dos custos sociais e ambientais dessas melhorias quando elas ocorrem somente em determinados espaços e não incluem toda a cidade e

A CAPACIDADE DE SUPORTE diz respeito ao limite máximo que cada tipo de infraestrutura, de equipamentos e serviços públicos pode suportar sem depender de ampliação do sistema ou de seu porte, considerando o atendimento e sua distribuição espacial (atual e desejada), a fim de garantir os direitos à infraestrutura urbana, aos serviços públicos, ao saneamento ambiental e ao lazer (BRASIL, 2022, p. 132, 1003).



nem toda a população, pois isso é sinal de que há uma organização espacial desequilibrada em que diversos moradores estão sendo negligenciados.

A reflexão acerca do desenvolvimento sustentável a partir da Eco 92 (conferência que reuniu diversos países e entidades para discutir desenvolvimento, meio ambiente e o futuro do planeta), com a Carta da Terra, resultou na Agenda 21, em que o tema da sustentabilidade vai aparecer com bastante importância.

Desde então, a noção de desenvolvimento sustentável se multiplicou tornando-se preocupação cada vez maior entre os governos dos países, como está explícito nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) (Figura 19). Esses objetivos compõem uma agenda comum, firmada pelas Nações Unidas em 2015, chamada de Agenda 2030.

Em outras palavras, o desenvolvimento urbano torna-se sustentável quando a cidade oferece distribuição justa da economia, acesso a serviços e equipamentos públicos e sociais (escolas, hospitais, assistência social, etc.), preservação dos ecossistemas, valorização das expressões culturais e políticas, espaços de moradia e lazer de qualidade e de forma justa para todas as pessoas.

Vê-se, portanto, que tais objetivos visam equilibrar um conjunto de aspectos próprios da vida urbana. Não se restringem aos aspectos econômicos e ambientais, percorrendo outros pontos igualmente relevantes.



Figura 19 - Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis (ODS)

Fonte: Adaptada de Nações Unidas Brasil (2022).

Em resumo, ações voltadas para o desenvolvimento urbano sustentável fometam:

Uma ocupação urbana que reduza as desigualdades e seja benéfica a todas as pessoas;

Uso equilibrado e responsável dos bens naturais;

A economia local, incentivando a diversidade;

Distribuição equitativa da infraestrutura;

Espaços públicos, bens e serviços;

Uso do solo que respeite as particularidades de cada local;

Expressões artísticas, religiosas e políticas em um ambiente democrático e inclusivo para a geração atual e futura.



Daí advém a preocupação em procurar o equilíbrio entre a ocupação humana e sua relação com o ambiente natural. Não há de se encontrar uma solução única para cada núcleo urbano. É necessário identificar as características específicas, tanto naturais, quanto culturais, econômicas e políticas, quando se buscam soluções.

Por exemplo, um pequeno município à beira-mar, onde a economia local se baseia na pesca e no turismo, com área de reserva ecológica de transição de restinga e mata atlântica e sítio de desova de tartarugas marinhas, vai necessitar de um planejamento urbano que priorize medidas protetivas ao ambiente natural.

DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL é o processo de ocupação urbana orientado para o bem comum e para a redução de desigualdades, que equilibra as necessidades sociais, dinamiza a cultura, valoriza e fortalece identidades, utiliza de forma responsável os recursos naturais, tecnológicos, urbanos e financeiros, e promove o desenvolvimento econômico local, impulsionando a criação de oportunidades na diversidade e a inclusão social, produtiva e espacial de todas as pessoas, da presente e das futuras gerações, por meio da distribuição equitativa de infraestrutura, espaços públicos, bens e serviços urbanos e do adequado ordenamento do uso e da ocupação do solo em diferentes contextos e escalas territoriais, com respeito a pactos sociopolíticos estabelecidos em arenas democráticas de governança colaborativa (BRASIL, 2021b, p. 11).

Dentre estas medidas estão: restrição de número de turistas e de hospedagens, regulação de densidade populacional e construtiva, supervisão dos usos e atividades permitidas, manejo de áreas de proteção permanente, limitação do período de pesca, marcação de áreas de ninhos de tartarugas, controle dos efluentes, dentre outras providências. Por outro lado, não se pode deixar de oferecer moradia, infraestrutura e equipamentos públicos à comunidade.

Esse desejo vai passar pela investigação de quem produz o espaço, trabalhadoras e trabalhadores atuantes no comércio, na gestão pública, na política, no mercado imobiliário ou na sociedade de uma maneira geral, em essência, cidadãos e cidadãs. Todos os habitantes estão envolvidos, em algum grau, nos processos de produção do ambiente construído e seus efeitos no ambiente natural, nesse jogo de forças que constitui a ocupação humana no planeta.



Tenha acesso a mais conteúdo sobre Cidades Sustentáveis, assistindo ao vídeo: “Cidades Sustentáveis” do IBGE.

Em resumo, atingir o desenvolvimento urbano sustentável requer observar cada cidade, região ou território como único, sem igual, cujas recomendações virão sob medida.



É importante saber que:

Desenvolvimento urbano e planejamento urbano são conceitos distintos. É verdade que o planejamento urbano está contido no desenvolvimento urbano, mas os dois não devem ser confundidos ou tratados como tendo o mesmo significado.

O **desenvolvimento urbano** engloba estratégias, instrumentos e ações coordenadas com vistas ao desenvolvimento econômico, social e ambiental das cidades. Advém de ações por parte do poder público para que a governança, de fato, esteja presente e em conformidade com um Estado de direito. Isso significa atuar com transparência e responsabilidade em direção ao melhor consenso, com decisões que visem a resultados socialmente positivos, equânimes e incluídos. Para tanto, torna-se necessário prestar contas, buscar eficiência e efetividade na implementação de políticas públicas, programas, projetos e planos. A participação social é parte fundamental para se conhecer as diferentes necessidades.

O **planejamento urbano** é uma projeção, de médio a longo prazo, das ações públicas relativas ao desenvolvimento territorial das cidades. Visa disciplinar a ocupação do território, coordenando a organização das atividades e equipamentos no espaço urbano, no intuito de se buscar melhor qualidade de vida aos cidadãos e cidadãs e outros objetivos especificamente definidos nesse processo.

Isso exige objetivos concretos e conhecimento aprofundado da **cidade** a partir de diagnósticos, que levam a um prognóstico e cenários possíveis a serem planejados. No contexto urbano, esse estudo implica em frentes que não podem ser meramente voltadas a intervenções no meio físico.

Por exemplo, saber os **números do déficit habitacional** indica que há falta de habitação para um quantitativo de pessoas. Porém, zerar o déficit habitacional não resulta no fim dos problemas relativos à questão da moradia nas cidades, porque tais problemas também estão ligados a condições de emprego e renda, de habitabilidade, de saneamento, dentre outros.

Assim, o **planejamento urbano** não se restringe a tomadas de decisões do poder público verticalizadas e, por vezes, voltadas exclusivamente à implementação de intervenções físicas. Trata-se de traçar planos e projetos que favoreçam o bem-estar de toda a população, para que todos vivam em um meio urbano de qualidade e equilibrado, com uso consciente dos recursos naturais, garantia de acesso à equipamentos, espaços públicos e infraestruturas adequadas, certificação de saúde, emprego e renda para todos e valorização das práticas socioculturais e religiosas. (BRASIL, 2021c).

1.3. As Pessoas e Agentes que Constroem a Cidade

Produzir o espaço urbano significa dar características e valores ao espaço e instituir modos de viver. A cidade é um bem comum construído permanentemente por muitos agentes. É resultado, portanto, de uma ação coletiva de pessoas que possuem diferentes necessidades, interesses e perspectivas.

Os chamados **agentes sociais** participam dessa produção e podem ser agrupados de acordo com seu papel e interesse nesse processo. De acordo com Corrêa (1989), são eles: os proprietários industriais e empresas comerciais; os proprietários fundiários; os promotores imobiliários e os grupos sociais excluídos. Como isso acontece?

Quanto mais a cidade cresce, mais espaço é necessário para abrigar sua população. Na ausência de áreas qualificadas e com preços acessíveis, destinadas a essa função,



ocorre a ocupação de áreas impróprias e ambientalmente sensíveis. Isso gera bairros irregulares e, por vezes, insalubres. Mas, ao contrário do que se pensa comumente, não são apenas os grupos excluídos que entram em irregularidades por demanda de moradia e de infraestrutura. O Brasil possui uma vasta estratificação social com faixas de delimitação de classe muito espessas. Todas elas, em algum momento, infringem regras fundamentais que garantiriam a resiliência e o equilíbrio do meio natural (CORRÊA, 1989).

Agentes “**proprietários industriais e empresas comerciais**” são consumidores de espaços urbanos, pois necessitam fixar suas atividades e empresas em áreas com uma malha de circulação para produção e escoamento do seu produto. Por exemplo, uma fábrica de cerveja necessita de água (via de regra, esse recurso natural é necessário e, muitas vezes, específico para essa empresa) e precisa entregar a produção. Logo, a indústria tem que estar próxima a vias para acessar insumos, transportar seus produtos e para que as trabalhadoras e os trabalhadores acessem o local de trabalho com certa facilidade (CORRÊA, 1989).

Os **proprietários fundiários** são pessoas donas das terras que são comercializadas com o crescimento da cidade. Sua relação com o espaço urbano, seu interesse dentro de um processo de expansão urbana, é o de tornar suas terras (por vezes, rurais e improdutivas) mais valorizadas. Esses proprietários buscam o Estado para que - na esfera dos governos municipais, no momento da definição dos planos diretores e leis de uso e ocupação do solo - haja investimento em torno de suas terras. Vão pedir também para que os governos municipais incluam suas terras nas áreas urbanas para que elas ganhem mais valor a partir de investimentos públicos de infraestrutura (água, esgoto, vias etc.).

É importante saber que todas as pessoas que têm lotes, dentro da área urbana ou próximo de áreas urbanas, que podem ser negociadas ou valorizadas, são proprietárias fundiárias (CORRÊA, 1989).

Os **promotores imobiliários** são também consumidores da terra. As construtoras e as incorporadoras são os principais exemplos. Existe a pessoa que é uma pequena proprietária construtora que edifica imóveis em etapas e as pessoas que comercializam aos poucos. Estas muitas vezes compram terras, reservam-nas para valorização futura, depois constroem e colocam à venda com valores mais altos. E há, ainda, as grandes promotoras imobiliárias que promovem uma incorporação desde o estudo do terreno, projeto arquitetônico, construção, financiamento até a comercialização dos imóveis (CORRÊA, 1989).

O **Estado** é agente da produção do espaço urbano, pois organiza e promove ações que definem a forma como a sociedade e os demais agentes vão usufruir dos espaços, tanto do ponto de vista legal, quanto do ponto de vista da implementação das benfeitorias e infraestruturas. Muitas vezes o Estado também é proprietário de terras (CORRÊA, 1989).

Nesse sentido, o Estado deveria trabalhar em uma condição de equilibrar os interesses dos diferentes agentes e grupos sociais para que exista uma equidade no acesso à terra. Para isso, o Estado tem à disposição instrumentos normativos que podem ser usados para regular o acesso ao espaço urbano. Alguns desses instrumentos estão presentes no Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257, aprovada em 2001, que será abordado no Capítulo 2.

Os **grupos sociais** são muito diferentes entre si e vão ter acesso à cidade de maneira não uniforme. Isso também caracteriza diferentes territorialidades, ou seja, diferentes territórios e paisagens na cidade, desde o bairro de classe mais alta até o bairro de classe



mais baixa. Os grupos sociais excluídos, do ponto de vista abordado por Corrêa (1989), são aqueles situados em faixa de renda muito baixa e possuem dificuldade de acesso a terras com boa localização e com boa infraestrutura.

O espaço urbano, quando cresce de forma desordenada e excludente, acaba por ser produzido de maneira desigual. A terra costuma ter maior valor e melhores infraestruturas onde estão os grupos sociais mais abastados. Os bairros residenciais onde moram as pessoas de baixa renda estão mais afastados dos centros, das áreas com maior oferta de empregos e são desprovidos de benfeitorias, facilidades e infraestrutura.

Nesse sentido, o desenvolvimento urbano sustentável busca equilibrar os interesses dos diversos agentes produtores do espaço urbano para que as pessoas tenham tudo aquilo que é exigido para uma vida digna de forma equânime.

As questões discutidas neste capítulo contribuem para a compreensão dos mecanismos estruturantes do espaço urbano brasileiro atual, os quais serão abordados no Capítulo 2, a partir do histórico da formação do espaço urbano, da política urbana e da mobilização social, sob a ótica da habitação.

No entanto, cabe antes introduzir algumas noções sobre como o Estado e o território brasileiros estão organizados e como se dão as dinâmicas de produção das cidades.

1.4. A Organização e a Gestão do Território Brasileiro

O desenvolvimento territorial das cidades brasileiras depende da interação entre inúmeros agentes sociais, cada um com seus papéis e interesses. No âmbito do Estado, a Constituição Federal de 1988, também conhecida por Constituição Democrática e Cidadã, manteve a divisão político-administrativa do país em União, Estados, Municípios e Distrito Federal, cada um com autonomia, funções e responsabilidades específicas. Assim, a República Federativa do Brasil é, desde 1988, democrática e não tem um poder centralizado, conforme ensina os arts. 1º e 18 da Constituição Federal (CF) de 1988:

Art. 1º: A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...]

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 (BRASIL, 1988).

A União é formada por 26 Estados mais o Distrito Federal, que é a sede do governo da República Federativa do Brasil. Os Estados são formados por municípios e há 5.568 deles no Brasil (Figura 20, p. 20). Se Brasília (única cidade do Distrito Federal) e Fernando de Noronha (que é um distrito estadual) forem contabilizados, tem-se um total de 5.570 municípios (IBGE, 2021a).

O país, ao longo da história, passou por diversos arranjos territoriais e, atualmente, seus estados e municípios estão distribuídos em cinco macrorregiões: Norte, Nordeste, Centro-oeste, Sudeste e Sul. Os municípios são divididos em distritos e subdistritos e, em alguns casos específicos, em regiões administrativas. Mas, o que é exatamente um município? Qual a diferença entre um município e uma cidade?

De acordo com o IBGE (2018, p. 195, 197), o município “corresponde à unidade de menor hierarquia na organização político-administrativa brasileira” e a cidade é o local onde está a sede da Prefeitura Municipal.





Figura 20 - O pacto federativo espacialmente

Fonte: Malhas Territoriais do IBGE (2021a). Elaboração gráfica do Projeto traDUS/Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2022).

Segundo o texto de referência que está orientando a construção colaborativa da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, a PNDU, “é muito comum usarmos os termos município e cidade como sinônimos, embora essas duas entidades sejam diferentes” (BRASIL, 2021a, p. 38):

- A **cidade** é delimitada por características concretas de ocupação do território; assim sendo, uma cidade pode se estender por dois ou mais municípios vizinhos; o que define é a presença de uma dinâmica urbana altamente integrada;
- O **município** é um ente federado, definido por lei; é a menor unidade do território nacional, sendo delimitada por divisas político-administrativas (BRASIL, 2021a).

Cerca de 85% da população brasileira está distribuída em áreas urbanas de municípios de porte pequeno, médio ou grande. De acordo com dados do IBGE (2021b), dos 5.570 municípios do Brasil (considerando os 5.568 municípios mais o Distrito Federal e o Distrito Estadual Fernando de Noronha), 49 têm população com mais de 500 mil habitantes, correspondendo a 31,9% da população brasileira. Do total de municípios, 67,7%, ou seja, 3.770, têm menos de 20 mil habitantes, concentrando apenas 14,8% da população (Figura 21).

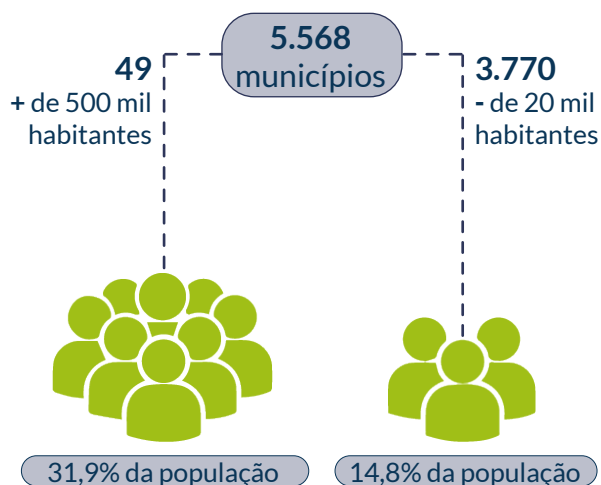


Figura 21 - Distribuição populacional do território brasileiro

Fonte: IBGE (2021b). Elaboração gráfica do Projeto traDUS/Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2022).

Portanto, observa-se um número expressivo de municípios de pequeno porte no território brasileiro. A célula

municipal, ou seja, o município, é exatamente onde estão as cidades, de portes variados, com diferentes condições sociais, espaciais, ambientais e econômicas. Em geral, uma cidade se localiza dentro de um único município, sendo assim chamada de “município isolado”. No entanto, há também cidades que se estendem territorialmente por dois ou mais municípios vizinhos, com dinâmicas urbanas integradas, chamadas de “arranjos populacionais” (IBGE, 2016). É, também, nos municípios que os agentes sociais atuam e onde inúmeras políticas públicas nacionais, regionais ou locais vão atingir as populações, o meio ambiente natural e o meio ambiente construído.

Em outras palavras, o território municipal é o local em que as políticas sociais, econômicas, ambientais e culturais impactam diretamente na população e na sustentabilidade desse meio.

Como exemplo, pode-se citar o Plano Diretor, estabelecido na Constituição Federal de 1988 como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. O Plano Diretor, lei que orienta o crescimento das cidades e sua organização territorial, é de responsabilidade dos municípios e deve promover o cumprimento da função social da propriedade e da cidade, sendo obrigatório para aqueles que têm mais de 20 mil habitantes. Nele, deve-se procurar trabalhar a realidade presente para que se possa obter uma melhor qualidade de vida para a população, planejando o futuro da cidade, de forma participativa. Esse assunto será aprofundado no Módulo 2 deste curso.

E o que vem a ser o território? O conceito de território possui diferentes significados (Figura 22).

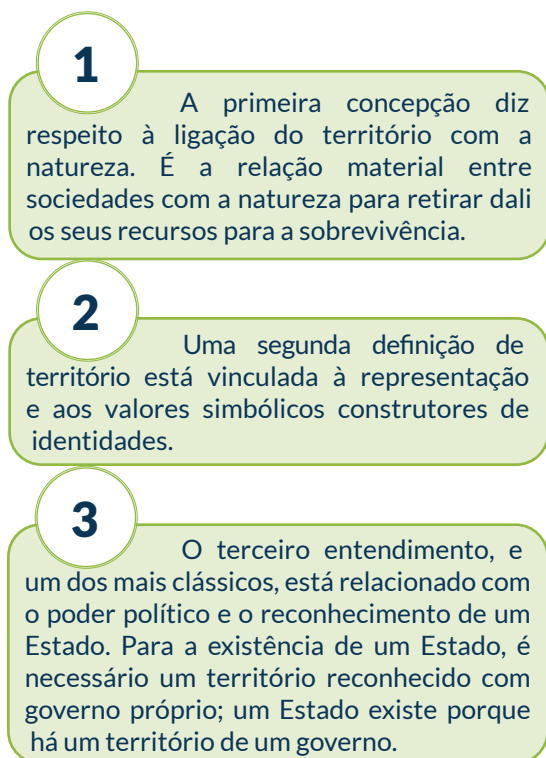


Figura 22 - Conceitualização de território

Fonte: Elaboração gráfica do Projeto traDUS/Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2022).

A delimitação física associa-se ao território de um estado ou de um município. É, normalmente, a esfera dos acontecimentos locais, do exercício, por exemplo, da política urbana. Nesta retrospectiva conceitual, lembra-se que o território brasileiro tem dimensões continentais, sendo o quinto maior país do mundo em extensão territorial (Figura 23), com aproximadamente 8.514.876 km². O Brasil perde em dimensões



territoriais para a Rússia (em primeiro lugar), Canadá (segundo lugar), China e Estados Unidos (terceiro e quarto lugar, respectivamente).



Figura 23 - Países segundo suas dimensões territoriais
 Fonte: United Nations (2021). Elaboração gráfica do Projeto traDUS/Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2022).

Uma ideia, mais flexível e arejada, derivada da concepção de território é a de territorialidade. Esse termo envolve ações de grupos unidos por interesses comuns, relativos a situações de conflito, de violência, de preconceito ou, simplesmente, por afinidades culturais e de lazer, e vincula-se a espaços físicos ou simbólicos. Alguns exemplos são: territorialidade dos bailes funk ou das pichações urbanas, dentre muitos outros.

No âmbito federal, no contexto da elaboração de uma “Agenda Brasileira” para o desenvolvimento urbano sustentável, o termo território é abordado de forma escalar, conforme apresentado no item 1.2. Ou seja, os fenômenos urbanos são observados em diferentes níveis pois entende-se que cada nível possui peculiaridades que se relacionam de forma diferente com as questões do desenvolvimento urbano.

Essa metodologia assume uma perspectiva que vai do micro ao macro e permite detectar os problemas a enfrentar, entender como atuam os agentes do espaço em cada nível, estabelecer estratégias de desenvolvimento e escolher instrumentos para cumprir o planejamento delineado.

Isso mostra que a vida nas cidades é marcada e demarcada por uma série de dinâmicas e relações recíprocas, institucionalizadas ou não. A cidade é uma teia, ou uma rede, muito sensível e sutil, onde qualquer alteração abala toda a sua estrutura. Isso quer dizer que todos os seres estão conectados e um pequeno movimento, de qualquer que seja o corpo, é sentido pelos demais.

Agentes sociais produtores do espaço urbano, sob esse olhar, possuem a capacidade de modificar não somente a forma e a função dos lugares, mas também a sua valorização material e simbólica. Ou seja, todos aqueles que mudam o espaço, seja



Tenha acesso a mais conteúdo a respeito das escalas apresentadas na PNDU na apostila “PNDU - Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, do Ministério do Desenvolvimento Regional.



projetando, parcelando, construindo edifícios, utilizando para comércio, habitação, lazer ou simplesmente para se deslocar, quaisquer que sejam as práticas sociais ali desempenhadas, estão, de muitas maneiras, tocando na rede e interferindo no todo.

Para sair da abstração, imagine um Plano Diretor (instrumento legal que norteia as políticas urbanas a serem implementadas no município) em elaboração. Em uma das audiências públicas, uma associação comunitária expôs o desejo da população de reservar determinada área do município para a construção de um parque. Se essa ideia:

- For bem vista aos olhos de empresas interessadas em construir um complexo gastronômico nas suas imediações;
- For bem aceita por quem detém a propriedade de terras ou imóveis próximos ao parque - pois terão seus bens valorizados;
- E, ao mesmo tempo, agradar quem atua com planejamento urbano por trazer mais áreas de lazer, conforto térmico e preservação da fauna e da flora local - tem-se aí uma convergência harmônica de interesses que pode satisfazer a população, ainda que temporariamente, pois a cidade é dinâmica e muda o tempo todo.

Entretanto, se a população não manifestar os seus desejos e não participar das discussões do planejamento da cidade, pode ocorrer que apenas um tipo de agente apresente sua proposta, com chances de não suprir as necessidades reais da comunidade.

Tal caso pode acontecer no momento de definir áreas de moradia para famílias com menor renda, por exemplo. Como esse tipo de empreendimento não possui grandes oportunidades de lucro para as construtoras, acaba sendo alocado em áreas onde o preço da terra é menor. São locais sem infraestrutura, longe dos centros urbanos e dos locais de trabalho.

Essas situações, normalmente, não são satisfatórias porque a grande maioria das pessoas prefere morar próximo ao trabalho, aos hospitais e às escolas. Sem políticas públicas efetivas de oferta de moradia, a preços acessíveis, as famílias acabam ocupando morros, alagados, áreas insalubres, perigosas e ambientalmente sensíveis que, apesar de possuírem restrições de ocupação, muitas vezes estão próximas a essas áreas mais valorizadas.

Esses são apenas alguns exemplos de uma variedade de possíveis cenários do jogo de forças entre agentes produtores do espaço urbano. Cidadãos e cidadãos devem entender essa dinâmica e encontrar meios de lutar por formas de habitar mais igualitárias e sustentáveis.

A compreensão do papel de agentes produtores do espaço urbano é fundamental para planejar o desenvolvimento das cidades e, efetivamente, construir uma existência sustentável que visa diminuir as desigualdades sociais e preservar o meio ambiente natural.



CAPÍTULO 2 - O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NO BRASIL

A urbanização brasileira traz reflexos de uma história complexa, na forma de apropriação de uso e ocupação do solo, marcada pela desigualdade social, segregação socioespacial e crescimento desordenado. Neste capítulo, será abordado como a condução desse processo de urbanização, consolidado no século XX, resultou nas demandas do presente e na inclusão, na Constituição Federal de 1988, pela primeira vez, de um capítulo dedicado à política urbana, o qual deu origem ao Estatuto da Cidade.

Ao final, deve-se compreender:

- as principais causas e consequências da desigualdade socioespacial encontrada nas cidades brasileiras;
- a situação do meio urbano a partir da visão de sustentabilidade;
- os motivos para o surgimento do movimento pela reforma urbana e os agentes envolvidos na sua promoção;
- quais são as propostas da reforma urbana;
- quais são os marcos legais voltados para a gestão da cidade.

2.1. A Formação do Território Urbano Brasileiro: pontos introdutórios

Da formação do território brasileiro até que este se tornasse uma República Federativa, passaram-se cerca de quatro séculos. Ou seja, de 1500 até 1882, o Brasil era uma colônia portuguesa. Durante esse período, no continente sul-americano e inclusive no Brasil, diferentes eventos de disputas por terras com países europeus alteraram os limites dos territórios envolvidos.

Nesse contexto, as primeiras cidades surgiram no litoral e tinham a função de defesa e de comercialização da produção econômica - baseada na agricultura e no extrativismo - para o mercado internacional. À medida em que os anos e séculos passaram, as explorações pelo interior do território intensificaram o surgimento de novas vilas e cidades.

Santos (1994) afirma que o Brasil, por séculos, foi um país agrário em que as denominadas “cidades” eram uma forma de demarcação da presença do poder colonial vindo da Europa. Apesar do processo de urbanização, ou seja, da mudança das características predominantemente rurais para urbanas:

[...] é a partir do século XVIII que a urbanização se desenvolve e “a casa da cidade torna-se a residência mais importante do fazendeiro ou do senhor de engenho, que só vai à sua propriedade rural no momento do corte e da moenda da cana” (R. Bastide, 1978, p. 56). Mas foi necessário ainda mais de um século para que a urbanização atingisse sua maturidade, no século XIX, e ainda mais um século para adquirir as características com as quais a conhecemos hoje. [...] (SANTOS, 1994, p. 19-20).

Grande parte das cidades e vilas brasileiras, no período que vai de 1550 a 1888, foram erguidas por mão de obra escrava. Esses três séculos de escravatura no Brasil, é importante ressaltar, tiveram e ainda têm relação direta com a configuração espacial das cidades e com a percepção de suas paisagens.



Em 1850, foi promulgada a Lei de Terras no Brasil. Desde então, o solo rural e a terra urbana passaram a ter valor econômico. Em outras palavras, aqueles que pudessem adquirir e pagar tinham acesso à terra, do contrário, submetiam-se às condições impostas por seus proprietários (RODRIGUES, 1997). Nota-se que esse princípio foi determinante para o desenvolvimento desigual do território. E ainda foi acompanhado pela abolição da escravidão, em 1888, que não ofereceu nenhuma medida para garantir uma sobrevivência digna para ex-escravos e ex-escravas. É importante lembrar que a regra era não disporem de nenhum tipo de remuneração ou acúmulo de bens.

Isso se reflete, por exemplo, na dificuldade de acesso à terra para morar. Quando boa parte da população não apresenta condições financeiras para comprar a sua residência, e na ausência de políticas estatais voltadas a isso, as alternativas que restam são, na maioria das vezes, desfavoráveis a essas pessoas.

De 1850 até 1930, o Brasil tinha uma economia agrícola importante e buscava a dinamização urbana e industrial. Uma década mais tarde, em 1940, os processos de migrações internas do campo para as cidades (Figura 24) e o crescimento imobiliário nas capitais intensificaram-se. Deste período em diante, o processo de urbanização impulsionou a formação de novos municípios e a ampliação da ocupação nas capitais, tais quais: São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador e Belo Horizonte.

A partir de então, **agentes sociais** (apresentados no Capítulo 1), passaram a atuar intensamente na dinâmica urbana das cidades brasileiras.

Uma forma de observar como se deu o processo de urbanização no Brasil, ou seja, de entender como as cidades tiveram sua área urbana aumentada, é pela oferta e procura por habitação e também por sua qualidade. Uma habitação, no sentido mais completo,

engloba a propriedade, a edificação, as particularidades das pessoas que vivem no local e o espaço urbano público que a envolve: infraestrutura, serviços, equipamentos públicos, áreas livres e de lazer (Figura 25).

Isso quer dizer que a moradia por si só não resolve os problemas sociais dentro das cidades porque não é só a residência que satisfaz a vida das pessoas. A cidade comporta vários outros atributos necessários para a interação e satisfação das expectativas sociais.

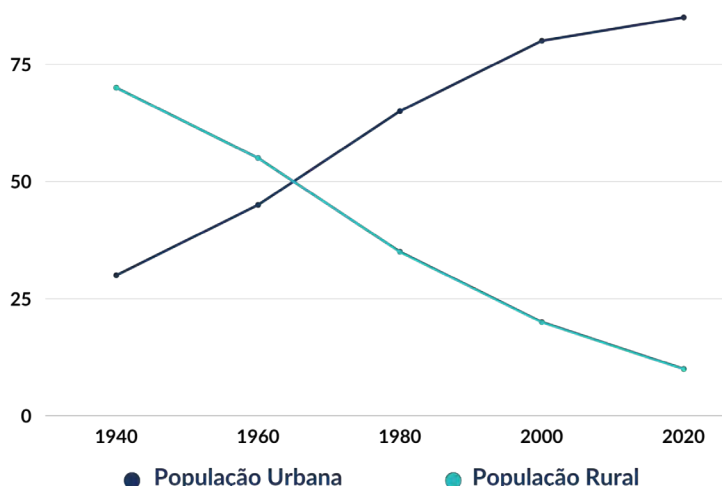


Figura 24 – População urbana e rural no Brasil de 1940 a 2020
 Fonte: IBGE (Séries Estatísticas 1940-2020). Elaboração gráfica do Projeto traDUS/Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2022).



Leia a matéria “Lei de Terras”, do Arquivo Nacional, para saber mais sobre o conteúdo.



Nesse sentido, uma característica da urbanização no Brasil é o crescimento das cidades com oferta desigual dos seus serviços: apenas um pequeno percentual da população consegue ter acesso a espaços adequados para morar e habitar, sem reclamar de alguma carência ou de deficiência em sua manutenção, por exemplo. Outra forma de perceber os processos de urbanização da cidade e formas de ocupações é pelo entendimento de dois contextos coexistentes – a cidade legal e a cidade ilegal.

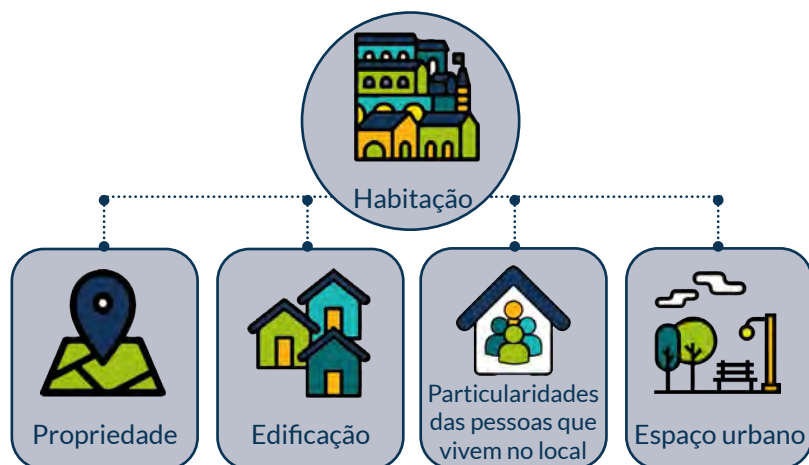


Figura 25 - Habitação

Fonte: Projeto traDUS/Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2022).

2.2. A Cidade Legal e a Cidade Ilegal

Como exposto, uma característica da urbanização no Brasil é a produção de cidades desiguais tanto entre si, quanto em seu interior. Normalmente, a cidade é estratificada, ou seja, está dividida em estratos ou camadas sociais, associados às diferenças de renda, o que pode também ser chamado de segregação socioespacial. A paisagem urbana, muitas vezes, deixa essas diferenças visíveis.

É comum as populações de rendas mais baixas residirem nas áreas mais periféricas da malha urbana, áreas de risco ou residuais, pois é onde o valor da terra é mais baixo. Nessas áreas, é onde mais aparecem as carências de oferta de equipamentos e serviços públicos básicos, essenciais e obrigatórios.

As populações de rendas mais altas costumam residir em áreas bem localizadas, dotadas de infraestrutura, serviços e equipamentos públicos. Embora nem sempre as

ESCLARECIMENTOS ACERCA DOS TERMOS ILEGAIS, REGULARES, IRREGULARES E CLANDESTINOS EM OCUPAÇÕES URBANAS

A ilegalidade é tratada por Saule Júnior (2008) como a condição que engloba uma classificação, reunindo regularidade, irregularidade e clandestinidade. Sendo assim:

Regulares são aquelas obras de loteamentos ou edificações que obedecem a todos os critérios exigidos para a execução de um empreendimento: aprovação de licenças; aprovação jurídica, envolvendo a titulação da propriedade; e, respeito, em alguma medida, aos critérios ambientais, sociais e urbanísticos.

Irregulares são loteamentos ou edificações que tiveram processos de implantação solicitados aos órgãos competentes, mas que não foram aprovados ou não cumpriram alguma condição necessária, seja ela jurídica, ambiental, urbanística ou administrativa.

Clandestinos são loteamentos e edificações que não passaram por nenhuma fase de licenciamento. Não atendem a exigências jurídicas, ambientais, administrativas e urbanísticas.



periferias sejam destinadas apenas a populações de baixa e baixíssima renda ou áreas centrais e subcentros locais tenham apenas as populações de rendas mais altas.

As exceções acontecem com o fenômeno da autoss segregação, quando as classes altas saem dos grandes centros urbanos em busca de segurança, mais espaço, mais privacidade e até homogeneidade de classe social.

A cidade é diversa, suas expansões mudam a configuração do tecido urbano e nem todas as áreas que nela estão presentes são regularizadas. Grande parte das cidades brasileiras convive com a dualidade entre espaços legais e ilegais.

A **cidade legal** é aquela reconhecida pelo Estado, pela sociedade, por agentes de produção do espaço urbano. Pode surgir de um desenho urbano planejado ou não, mas é reconhecida legalmente. Inclui os locais onde o Estado e os governos locais buscam resguardar direitos das pessoas que ali vivem, mesmo que de forma não equilibrada.

A **cidade ilegal** pode ser conceituada como aquela construída sem obedecer às normas jurídicas, administrativas, urbanísticas, ambientais. É resultado da ocupação de terras em áreas públicas ou privadas, clandestinas e irregulares.

Há um conjunto de fatores que levam à formação de espaços ilegais, nas periferias ou dentro da malha urbana, seja porque faltam condições de aquisição para as populações, seja porque se opta por terras mais baratas. Há, também, ocupações individuais ou coletivas, genericamente denominadas de favelas, e que podem ser resultados de políticas sociais, inclusive de habitação, que contribuem para a marginalização desses espaços. Esses locais estão dentro ou próximos das cidades, mas em condições precárias e, geralmente, sem a presença do poder público, como merecem. O IBGE (2020) classificou essas áreas como **aglomerados subnormais**.

AGLOMERADOS SUBNORMAIS

São uma forma de ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia – públicos ou privados – para fins de habitação em áreas urbanas e, em geral, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas com restrição à ocupação. No Brasil, esses assentamentos irregulares são conhecidos por diversos nomes como favelas, invasões, grotas, baixadas, comunidades, vilas, ressacas, loteamentos irregulares, mocambos e palafitas, entre outros. Enquanto referência básica para o conhecimento da condição de vida da população brasileira em todos os municípios e nos recortes territoriais intramunicipais – distritos, subdistritos, bairros e localidades, o Censo Demográfico aprimora a identificação dos aglomerados subnormais. Assim, permite mapear a sua distribuição no País e nas cidades e identificar como se caracterizam os serviços de abastecimento de água, coleta de esgoto, coleta de lixo e fornecimento de energia elétrica nessas áreas, oferecendo à sociedade um quadro nacional atualizado sobre esta parte das cidades que demanda políticas públicas especiais.

O FENÔMENO DA CONDOMINIALIZAÇÃO NO DISTRITO FEDERAL - BRASIL

O Distrito Federal (DF) é símbolo de planejamento urbano no Brasil e fora dele. É dividido em 33 Regiões Administrativas, incluindo o Plano Piloto, onde estão sediados órgãos públicos federais e distritais: o Congresso Nacional, Poder Legislativo, Tribunais Federais de instâncias superiores e o Executivo da nação brasileira.

As terras públicas no DF são gerenciadas por um órgão específico. Este mesmo órgão funciona como uma agência imobiliária que disponibiliza, em momentos específicos, terras a serem colocadas à venda para particulares.

O controle do planejamento de todo o território do Distrito Federal apresentou certo rigor. Planos de ordenamento territorial apontavam áreas de possíveis expansões urbanas,



áreas de restrição hídrica e que deveriam se manter com baixas densidades, áreas de vocação agrícola, áreas de reserva ambiental, etc.

O referido controle foi quebrado com o surgimento de inúmeros loteamentos ilegais e irregulares (que não passaram por estudos técnicos prévios, rurais, em áreas ambientais e de reservas hídricas).

A partir de meados dos anos de 1980, esses loteamentos transformaram significativamente a paisagem da capital. Eles abrigam grupos sociais de médias e altas rendas. Há também loteamentos de baixa renda, onde as residências comumente não estão intramuros com vigilância 24 horas.

Há algumas décadas, o fenômeno dos loteamentos ilegais no DF movimenta os grupos interessados e o Poder Público no processo de regularização fundiária. A condominialização ilegal e irregular no DF resultou em impactos do ponto de vista econômico, social e ambiental.

Neste último caso, o ponto sensível remete a ocupações que afetaram negativamente Áreas de Proteção Permanente (APPs), avançaram sobre áreas importantes do ponto de vista do abastecimento hídrico, aumentaram consideravelmente os percentuais de cobertura do solo em locais de absorção de águas da chuva, que alimentavam o lençol freático, causaram impactos diretos sobre corredores ecológicos que permitiam espécies da fauna manterem seus territórios, geraram desmatamentos da vegetação nativa do Cerrado.

Este conjunto de fatos afeta microclimas, aumenta os riscos de desaparecimento de espécies da fauna e da flora e o abastecimento hídrico da capital federal.

O aumento da mancha urbana não planejada elevou os gastos públicos para adequar áreas de loteamentos, melhorando as condições viárias que permitem a saída desse contingente populacional para áreas de trabalho, serviços e consumo. Vias distritais foram duplicadas, foram construídos viadutos, foi implantado controle do fornecimento de água potável, evitando a perfuração clandestina de poços artesianos, foram realizadas obras de drenagem e esgotamento. São altos, também, os custos com todo o processo de regularização, que movimenta diferentes esferas do poder público.

Um caso que demonstra a presença de legalidade e ilegalidade é o do Distrito Federal, Brasil.

As ilegalidades e irregularidades não são práticas específicas de espaços periféricos e voltados para a habitação. Ou seja, na cidade legal também se constatações ações ilegais em espaços públicos ou privados. Alguns exemplos podem ser listados:

- 1.** Quando se constrói em área não edificável por ser área pública e reservada a serviços específicos, por exemplo, para caixa de esgoto público;
- 2.** Quando se faz o “puxadinho” em um comércio, avançando para a calçada, bloqueando a passagem de pedestres, sem autorização expressa dos órgãos competentes;
- 3.** Quando, em terrenos particulares, são feitas reformas e construções adicionais, com ou sem projeto, mas sem autorização de órgão público responsável, desobedecendo o código de obras e as leis urbanísticas.

Os impactos ambientais, devido às alterações no meio físico, para formação de cidades são significativos. Inexistem cidades sem impactos à natureza, mas há meios de minimizá-los.

A construção de casas, edifícios, rodovias, hidrelétricas para geração de energia e diversas outras atividades ligadas à manutenção das necessidades da sociedade e de sua economia costumam trazer respostas positivas e negativas para as cidades. Por isso, políticas públicas, ações conjuntas entre Estado, sociedade e iniciativa privada, com



vistas a um meio sustentável e equilibrado, contribuem para as cidades sustentáveis.

As consequências de um meio urbano em desequilíbrio social e ambiental, com má distribuição de emprego e renda, com carência de políticas públicas eficientes e efetivas, resultam em risco e dano.

Há frequentes ocorrências de problemas em áreas urbanas, seja por alagamentos, seja por desmoronamentos de encostas de morros com inúmeras edificações construídas neles. Em quase todas as vezes, as pessoas tiveram como última alternativa se estabelecerem nesses locais, com declividades significativas e em áreas legalmente proibidas (Figura 26).

As construções de habitações em áreas de morro não ocorrem estritamente por populações de baixa renda. Há edificações em topos de morro, e mesmo em áreas de encostas, cujos proprietários são pessoas de alta renda. Porém, nessas áreas, há estudos que garantam a segurança de quem lá vive e as densidades populacionais são muito menores (Figura 27).



Figura 26 - Deslizamento de terras no Morro da Oficina, Alto da Serra, em Petrópolis, devido a fortes chuvas

Fonte: Marcos Serra Lima/g1. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/regiao-serrana/noticia/2022/02/21/chuva-em-petropolis-7o-dia-de-trabalho-de-resgate.ghtml>. Acesso em: 20 fev. 2021.



Figura 27 - Vista de habitações de luxo na da Praia da Joatinga, ocupando área de preservação permanente (topo de morro) – Rio de Janeiro

Fonte: Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Praia_da_Joatinga. Acesso em: 20 mar. 2022.

O caminho para cidades mais sustentáveis necessita de constante educação urbana e da implementação do desenvolvimento e planejamento urbano que observem princípios como as precauções e prevenções ambientais. Ao contrário do que possa parecer, a urbanização tem e precisa ter limites. Essas são situações que mostram a dinâmica do processo de urbanização em muitas cidades brasileiras.

No tópico 2.3, será abordada a trajetória da produção do espaço urbano brasileiro a partir das estratégias de gestão, do mercado imobiliário, de quem detém a terra e da sociedade.



2.3. Urbanização e Desigualdades Socioespaciais – Um Pouco de História do Processo de Urbanização Brasileira no Tempo sob a Ótica da Habitação

As ações ou omissões do Estado e as estratégias adotadas pela sociedade e pelo mercado permitem caracterizar o processo de urbanização e explicar as contradições socioespaciais.

Na sua cidade, existem exemplos parecidos com as realidades aqui expostas?

Nota-se que o planejamento territorial, desde quando passou a acontecer, não esteve associado ao ordenamento urbano. A falta de integração entre as políticas públicas e o aumento nas demandas sociais consolidaram o processo de urbanização brasileiro, mantendo as desigualdades.

A abordagem que segue adota recortes temporais para fins didáticos. Isso implica em um resumo com foco na questão do processo de urbanização sob o viés da habitação. Espera-se incentivar as pessoas participantes a buscarem mais sobre esses períodos históricos.

2.3.1. A urbanização brasileira entre o final do século XIX até 1930

Entre o final do século XIX até os anos de 1930, a dinâmica da urbanização no Brasil se deu, principalmente, nas capitais do país e onde a economia se desenvolvia e demandava mão de obra.

Bonduki (1994) constatou que, nessa época, o Estado brasileiro não participou da produção de habitação. Embora a demanda fosse grande em todos os níveis de renda das famílias, priorizou-se a iniciativa privada na produção da habitação. Pessoas que eram donas de terras construíam casas de aluguel para grande parte da população que não tinha dinheiro para comprar um imóvel. O Estado forneceu infraestrutura quando houve problemas sanitários, a partir de leis e intervenções pontuais. A sociedade não via o papel do Estado como fundamental no processo de geração de políticas públicas e habitacionais, mesmo frente às dificuldades. Em conjunto, reformas urbanísticas foram realizadas em áreas específicas das cidades capitais, como no Rio de Janeiro (na época Distrito Federal - capital do Brasil), em Recife - PE, em São Paulo - SP, entre outras. Essas áreas, que ainda lembravam muito o Brasil Colônia, receberam investimentos públicos com fins de modernizar, embelezar e melhorar a movimentação econômica interna e externa.

De acordo com Leme (2005), o período do final do século XIX até os anos 1930 também foi marcado pela ampliação de portos e obras de engenharia, com abertura de rodovias que ligavam pontos importantes das cidades.

Como exemplo, cita-se a reforma Pereira Passos, em 1902, na capital do Rio de Janeiro. As tais “melhorias”, além de promoverem a retirada de cortiços das áreas centrais, resultaram na valorização imobiliária e consequente expulsão das populações de baixa renda para ocupar o sopé de morros, formando as primeiras favelas da cidade (Figura 28, p. 31).

As ocupações irregulares e as favelas aumentaram entre 1900 e 1930. Assentamentos com edificações construídas pelas mãos dos próprios moradores e a autoconstrução tornaram-se práticas recorrentes para satisfazer a necessidade de habitação de parte da população sem recursos e marcam, até os dias atuais, a consolidação das desigualdades nas formas de habitar (Figura 29, p. 31).





Figura 28 - Avenida Central, 1905. Avenida Rio Branco (Rio de Janeiro, RJ)/Biblioteca Nacional
 Fonte: Andreia Alvez Monteiro de Castro (UFRRJ). Disponível em: <http://www.paginasmovimento.com.br/pagina-ob.html>. Acesso em: 19 fev. 2022.



Figura 29 - Morro da Providência – primeira favela do Brasil, Rio de Janeiro – RJ, criada em 1897, por ex-combatentes da Guerra de Canudos (BA) e expandida com a Reforma Pereira Passos, em 1902 no Rio de Janeiro
 Fonte: Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/primeira-favela-do-brasil-morro-da-providencia-completa-120-anos-21378057>. Acesso em: 20 fev. 2022.

2.3.2. A urbanização brasileira entre 1930 e 1950

Entre os anos 1930 e 1950, o Estado brasileiro tinha como projeto maior a industrialização. Os planos do poder público eram investir em uma economia urbano-industrial e incentivar a iniciativa privada a entrar nesse projeto.

O Estado brasileiro aplicou recursos públicos na construção de ferrovias e rodovias, no setor de produção de energia e infraestrutura logística com a finalidade de implantar parques industriais no país, principalmente na Região Sudeste. O processo de industrialização provocou êxodo rural para as cidades já existentes e para as que surgiam à medida em que parques industriais eram implantados. Houve, ainda, a migração em busca por melhores condições de vida, de pessoas vindas de outras partes do país. Por consequência, a demanda por habitação nas cidades cresceu ainda mais.



Para saber mais, assista ao vídeo “A história da primeira favela do Brasil”, do historiador Eduardo Bueno.



A implantação de leis trabalhistas é um marco histórico do governo Getúlio Vargas, nos anos de 1930. Entre essa e outras ações, houve o reconhecimento de que o Estado precisava estar presente em compromissos que atendessem às demandas sociais por habitação.

A sociedade também passou a ver que o Estado tinha papel importante na condução de soluções para os problemas habitacionais. Afinal, a favelização era uma das faces de uma urbanização sem disciplina. A cidade ilegal e irregular era uma realidade em progressão. Houve planos diretores propostos nesse período em capitais como Rio de Janeiro (1930), Porto Alegre (1935), Florianópolis (1950) (Figura 30). Grande parte continha proposições a partir da formação e da linha de conhecimento do profissional responsável.

Na década de 1940, surge a tentativa de criar uma política de habitação em âmbito nacional, sem muito sucesso, devido ao seu caráter ambicioso, à falta de comunicação entre os órgãos para enfrentamento da questão e à escassez de recursos financeiros (BONDUKI, 1994). Esta iniciativa do Estado, denominada de Fundação Casa Popular, teve início em 1946 e seguiu de forma menos expressiva até 1964.

Na década de 1950, o Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek propôs iniciativas políticas para o desenvolvimento do país. Dentre as mais notáveis, esteve a construção de Brasília, para transferência da capital do Rio de Janeiro para a região central, de forma a favorecer o povoamento e a ligação entre todas as regiões.

Nesse contexto, com as cidades mais habitadas e com as atividades econômicas centradas principalmente na Região Sudeste, pode-se resumir que as ações, em termos de políticas urbanas, foram pontuais (porque não englobaram todas as cidades) e se concentraram na área do saneamento urbano e nos investimentos em infraestrutura viária e de logística para melhor escoamento da produção industrial.

No campo da habitação, além de construções pontuais da Fundação Casa Popular, continuaram a surgir novos loteamentos periféricos, a haver expansão e surgimento de novas favelas e de autoconstruções – casas construídas pelos próprios moradores, mesmo que com recursos escassos, em loteamentos distantes das áreas de trabalho.

Em resumo, a urbanização neste período foi ordenada quando praticada por agentes produtores imobiliários, mas desordenada quando envolveu estratégias sociais para obtenção de moradias. As expansões da cidade avançaram para locais não adequados a construções, como aqueles que possuíam riscos de deslizamentos, alagamentos, conforme descrito e exemplificado no Item 2.2.



Figura 30 – Cronologia de alguns Planos Diretores entre 1930 e 1950

Fonte: Elaboração gráfica do Projeto traDUS/ Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2022).

2.3.3. A urbanização brasileira entre 1960 e 1986

Entre os anos de 1960 e 1986, muitas situações marcaram o quadro político, econômico, social e normativo do país:

1. Período de centralização do poder público brasileiro, com a entrada dos militares no poder;



2. Implementação das propostas iniciadas no período anterior (1930 a 1960), principalmente no que diz respeito ao desenvolvimentismo – construção de parques industriais, de grandes obras de infraestrutura logística (hidrelétricas, rodovias) e continuidade da expansão da fronteira agrícola;
3. Criação de normas urbanísticas importantes, como a lei de parcelamento do solo urbano (Lei nº 6.766/1979); do ponto de vista ambiental, a política ambiental (Lei nº 6.938/1981), entre outras.

A Figura 31 apresenta o quadro político-econômico deste período.

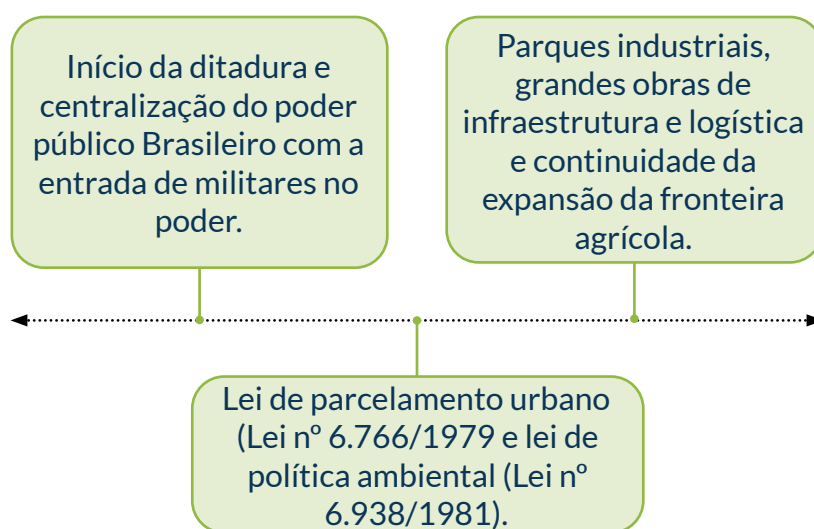


Figura 31 - Quadro político-econômico

Fonte: Elaboração gráfica do Projeto traDUS/Núcleo de Pesquisa e Extensão
Acesso à Terra Urbanizada (2022).

Os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs), elaborados durante os governos militares, estabeleceram diretrizes para o planejamento territorial e regional do país. Foi intensificada a abertura de uma malha de comunicação rodoviária, colaborando para o surgimento de novas cidades e municípios, muitas localizadas às margens das rodovias. Algumas dessas rodovias foram: a BR 364 (1960 – São Paulo – Acre), BR 163 (1976 – Cuiabá-Santarém), BR 319 (1976 – Manaus - Porto Velho).

Na área urbana também ocorreram esforços para a criação de uma política nacional de habitação, de secretarias gerais e subsecretarias estaduais, com o intuito de tratar questões como habitação e saneamento em alguns estados, regiões metropolitanas e outros, não exatamente com resultados positivos. Os efeitos desse panorama são notados no território, nas regiões, nos municípios e em suas cidades. A paisagem na Região Centro-Oeste, por exemplo, mudou com a consolidação da abertura da fronteira agrícola e a dinamização da agricultura. Novos municípios surgiram nos estados de Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul (cuja divisão se deu em 1977) e a partir das expansões urbanas no Distrito Federal. Esse cenário gerou demandas socioespaciais – habitação, emprego, infraestrutura, equipamentos públicos - que alteraram as características existentes.

Tavares (2020) critica a ausência do debate político acerca das decisões de planejamento e projeto urbano e regional e a predominância de debates técnicos e setorializados, focados em grandes obras de infraestrutura, as quais, após implantadas, dificultaram a ligação entre partes do tecido urbano:



A lógica de implantação de poucas e grandes hidrelétricas que concentram a geração de energia de muitas e longínquas regiões, como Furnas, que foi instalada em Minas Gerais (a partir do Plano de Metas, em 1957) e que colabora no abastecimento de 15 estados e do Distrito Federal, requer grandes estruturas de transmissão que seccionam territórios de centenas de municípios, constituindo-se barreiras físicas para seu crescimento. A implantação de rodovias pela exclusiva visão logística, como a Rodovia dos Imigrantes, inaugurada em 1976 para a ligação entre São Paulo (SP) e Santos (SP), seccionou o centro urbano de Diadema (SP) e de bairros consolidados na periferia de São Bernardo do Campo (SP) (TAVARES, 2020, p. 11).

Outro aspecto destacado por Tavares (2020) foi o surgimento de áreas desvalorizadas e assentamentos precários adjacentes a equipamentos de infraestrutura (energia, transporte e saneamento), os quais, apesar da proximidade, não eram contemplados por esses serviços.

Algo muito presente neste período, de 1960 a 1986, foram as remoções e deslocamentos de populações. Os governos de muitos estados e do Distrito Federal (Rio de Janeiro e Brasília, por exemplo) promoveram retiradas de favelas de locais destinados à construção e reestruturação da malha viária ou de locais em que estavam acontecendo investimentos imobiliários de rendas mais altas.

Os registros históricos, geralmente, mostram que as remoções não eram um processo tranquilo para as pessoas que eram retiradas. As áreas de transferência, quando existiam, eram bem distantes dos locais de origem, de onde essas pessoas trabalhavam e de onde tinham laços de convivência.

Neste período, além da implantação de infraestrutura logística, foi concebida a primeira política de habitação do país: um Sistema Nacional de Habitação com um órgão administrativo próprio, o Banco Nacional de Habitação. O objetivo era atender à demanda social por habitação e, conjuntamente, colaborar para o crescimento da economia, movimentar a construção civil e promover a geração de emprego e renda (Figura 32).

Pode-se afirmar que esta foi a principal tarefa na esfera da política urbana, dentro do período militar. Estudiosos do tema, como Valladares (1983), Veras e Bonduki (1986), entre outros, ao elencarem as atuações do BNH desde o início de seu funcionamento, apontam a importância da ação, mas ressaltam que ela não favoreceu a eliminação do quadro de desigualdades no acesso à habitação. Dentre as observações dos referidos autores, destacam-se:

Leia mais acerca das obras rodoviárias brasileiras no relatório completo: “Rodovia BR-163”, do Radar Brasil.



Veja um exemplo de situações que envolveram remoções de favelas e sua relação com habitações do Banco Nacional de Habitação (BNH). Depois, identifique se houve situação semelhante em sua cidade.



1964
-1967

Foi o período de implantação e estruturação do BNH como órgão central do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), marcado por escassez de recursos, o que comprometeu a implantação dos primeiros projetos;

1967
-1971

O BNH já era o segundo maior do país e os financiamentos imobiliários voltaram-se às faixas de rendas mais altas. O BNH passou, também, a acumular funções relativas ao desenvolvimento urbano e à implantação de programas de saneamento. Dentre os principais problemas desse período, podem ser listados: altas taxas de inadimplência e abandono de imóveis; queixas devido à qualidade construtiva dos imóveis - geralmente, sem infraestrutura urbana, serviços e equipamentos públicos; e distância dos locais de trabalho;

1971
-1979

O BNH passou por uma reestruturação, tornando-se responsável por repassar recursos a agentes construtores que produziram habitações basicamente para rendas mais altas. Além disso, o banco passou a restringir, processar a quem não pagava e requerer despejos. Na área de desenvolvimento urbano, houve investimentos no saneamento das cidades;

1980

Em fins da década de 1970, a crise econômica e os ritmos inflacionários impediram qualquer mudança de rumo nas ações dos programas. O Banco entrou em crise e enfrentou a descapitalização com as obras populares paralisadas.

GOV. FEDERAL resolve o problema da MORADIA

NÃO PAGUE MAIS ALUGUEL! A SOLUÇÃO ESTÁ NAS PÁGINAS SEGUINTE.

BNH POVO

Jamil Abo Arrage
ACOMPANHAMOS O PROGRESSO

SOMENTE HOJE!

EM COMEMORAÇÃO AO 1º ANIVERSÁRIO DA FIRMA
Jamil Abo Arrage
COM ABSOLUTO SUCESSO DE VENDAS, CONCEDEMOS UMA BONIFICAÇÃO DE 50% NA ENTRADA DE TODOS OS Nossos EMPREENDIMENTOS ANUNCIADOS NESTE JORNAL

Procurem nossos Plantões de Vendas e façam as suas reservas das 8 até à meia-noite

OBSERVEM COMO NÓS VENDEMOS EM 3 TEMPOS:

1	2	3
JÁ VENDEMOS	ESTAMOS ANUNCIANDO	BREVE LANÇAREMOS
- Ed. Tupy - 1000 - Ed. Tupy - 1000 - Ed. Tupy - 1000 - Ed. Tupy - 1000 - Ed. Tupy - 1000 - Ed. Tupy - 1000 - Ed. Tupy - 1000 - Ed. Tupy - 1000 - Ed. Tupy - 1000 - Ed. Tupy - 1000	- Ed. Tupy - 1000 - Ed. Tupy - 1000 - Ed. Tupy - 1000 - Ed. Tupy - 1000 - Ed. Tupy - 1000 - Ed. Tupy - 1000 - Ed. Tupy - 1000 - Ed. Tupy - 1000 - Ed. Tupy - 1000 - Ed. Tupy - 1000	- Ed. Tupy - 1000 - Ed. Tupy - 1000 - Ed. Tupy - 1000 - Ed. Tupy - 1000 - Ed. Tupy - 1000 - Ed. Tupy - 1000 - Ed. Tupy - 1000 - Ed. Tupy - 1000 - Ed. Tupy - 1000 - Ed. Tupy - 1000

Jamil Abo Arrage
Rua Benjamin Constant, 190 - 8.º and. - fones 34-1253 e 35-2371
Sindiculando Creci n.º 1619

Figura 32 – Anúncio de venda de imóveis construídos com financiamento do BNH em Higienópolis, São Paulo
Fonte: Acervo Folha de São Paulo 24/11/1967. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br//leitor>.

Para as famílias nas faixas de renda mais baixas – de até três salários-mínimos – uma solução encontrada pelo Estado foram os loteamentos ditos semiurbanizados, ou seja, com água, luz, esgoto e uma unidade mínima construída a ser ampliada, por meio de autoconstrução. As políticas do Banco Nacional de Habitação (BNH) buscaram atender à população em termos de moradia, mas não foram acompanhadas do sentido maior da habitação. Aumentaram a malha urbana, porém foram pouco efetivas na oferta das condições para um bem viver para as faixas de baixa renda.

Isso exemplifica situações em que nem sempre as iniciativas de criar moradias dentro de uma política de habitação resolvem os problemas do morar. Com a ausência

de infraestrutura, comércio, serviços e equipamentos públicos de qualidade, a tendência é que esses locais fiquem desvalorizados e marginalizados.

As políticas habitacionais e de desenvolvimento territorial precisam estar vinculadas a ações de desenvolvimento social que envolvam a saúde, a educação, a capacitação para emprego e a assistência social. O BNH foi extinto em 1986, deixando um saldo positivo em número de construções de moradia e oferta de lotes para as pessoas autoconstruírem, no que concerne às faixas de baixa renda.

Encerrou-se uma fase em que as ações do agente Estado promoveram políticas públicas que estiveram presentes diretamente nas cidades, seja com a promoção de infraestrutura (principalmente na reestruturação da malha viária), seja na disponibilização de novas localidades para o mercado imobiliário investir e na construção de habitações.

A população de baixa renda foi contemplada, porém havia muitos que não preenchiam as exigências para financiamento de imóveis junto ao BNH. Além disso, a inadimplência aconteceu à medida em que a inflação atingiu os salários das trabalhadoras e trabalhadores e as prestações aumentaram. Diversos casos de despejos foram registrados.

Cidades grandes, no Brasil, investiram em planos diretores (Fortaleza, CE, nos anos de 1963 e 1969; Manaus - AM, 1968; Porto Alegre - RS, 1979; Salvador-BA, 1985), embora, em muitas cidades, o investimento maior tenha se dado na estruturação e reestruturação da malha urbana e sistema de transportes, seja trem urbano, seja metrô, como, por exemplo, São Paulo (1974) - metrô; Rio de Janeiro (1979) - metrô; Porto Alegre (1985) - trem metropolitano; Belo Horizonte (1986) - trem e ônibus interligados que envolvem municípios da região metropolitana; Recife (1985) - trem metropolitano (Figura 33).

A crise econômica, que atingiu o país na década de 1970 e que perdurou até a primeira metade dos anos de 1990, levou a um maior fluxo migratório para e entre as cidades. Houve continuidade das expansões urbanas pelos investimentos dos empreendedores imobiliários, parcelamentos ilegais, surgimento e ampliação das favelas.

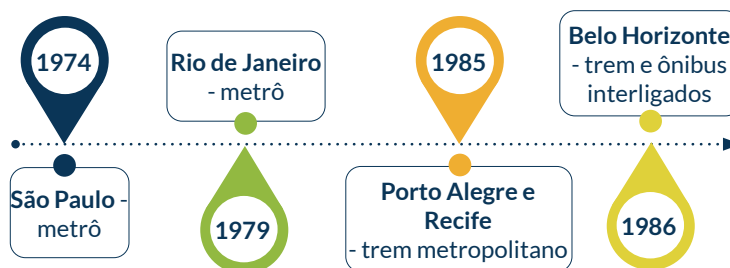


Figura 33 - Cidades que implantaram transporte de massa
 Fonte: Elaboração gráfica do Projeto traDUS/Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2022).

2.4 A Redemocratização e os Novos Caminhos da Política Urbana no Brasil

As ações de planejamento territorial desenvolvidas no século XX, presentes nas legislações, planos diretores e políticas públicas tinham por características:

- Nenhuma participação social nos processos de decisão sobre o meio urbano nos municípios;
- Padrões de urbanização pouco ou nada alcançáveis, sobretudo em um país com diferenças regionais e locais;
- Legitimação das desigualdades;



- Falta de diretrizes gerais que integrassem planejamento e gestão;
- Uso de instrumentos presos a zoneamentos que favoreciam segregação socioespacial;
- Ausência de instrumentos voltados à garantia da função social da cidade e da propriedade urbana;
- Inexistência de instrumentos que permitissem equilíbrio da valorização imobiliária;
- Falta de instrumentos de combate à especulação imobiliária;
- Ausência de disciplinamento para regularização fundiária e inclusão social.



Compreenda melhor o que é reforma urbana, assistindo ao vídeo: "Reforma Urbana - O que é?", da Secretaria FNUR.

As atuações de promotores imobiliários, do Estado e de donos de terras propiciaram um "planejamento urbano" excludente às populações de rendas mais baixas. Essas populações dão corpo a agentes denominados por Corrêa (1989) como grupos sociais excluídos.

A soma dos fatos desenhou, na paisagem urbana, os espaços da exclusão em todas as cidades brasileiras, que se localizam, em alguns lugares, em áreas mais centrais e visíveis e, em outros, em periferias. A condição de abandono dessas localidades ocupadas, em favelas, e ainda a falta de cumprimento de regras em áreas de parcelamento resultaram em fortes impactos ambientais. Todo esse caminho gerou riscos e vulnerabilidades presentes em deslizamentos de terras, enchentes, desmatamentos e insalubridades em Áreas de Preservação Permanente (APP), entre outros. Deste cenário, surge a demanda pela reforma urbana. Para Souza e Rodrigues (2004), as associações civis organizadas, juntamente com a participação de intelectuais e arquitetos que, tecnicamente, forneciam informações, foram os responsáveis pela construção de ideias que tinham por objetivos (Figura 34).

Assim, os compromissos da reforma urbana representaram muito mais do que a reivindicação por políticas pontuais e foram focados em determinados setores, como o da habitação, por exemplo. Do ponto de vista das intervenções e políticas firmadas para as cidades, a reforma urbana significava sair da recorrente reforma urbanística, que buscava transformar apenas o espaço físico, para prever perspectivas e políticas sociais que pudessem envolver democraticamente a todos e todas.

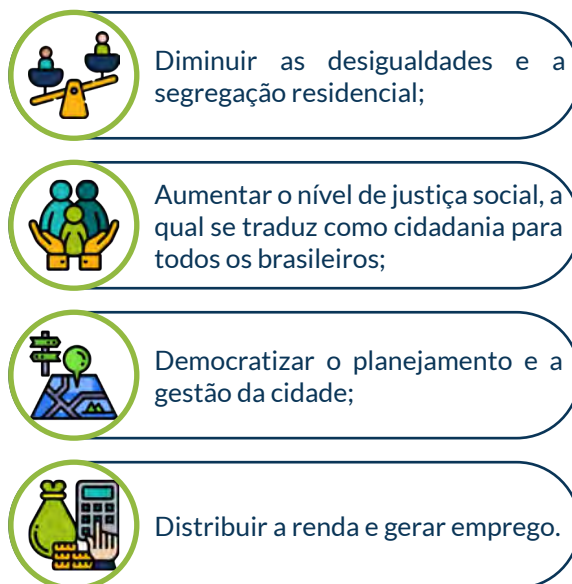


Figura 34 – Objetivos da proposição da Reforma Urbana

Fonte: Souza e Rodrigues (2004). Elaboração gráfica do Projeto traDUS/Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2022).



A redemocratização do país permitiu a reunião de grupos organizados no Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), que submeteu uma das emendas populares à Assembleia Nacional Constituinte, no Congresso Nacional, que, à época, elaborava a Constituição Federal de 1988. Mesmo que não tenha sido totalmente aprovada, a emenda resultou no capítulo de Política Urbana da referida Carta Magna de 1988, contendo os artigos 182 e 183.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, TÍTULO VII - DA ORDEM ECONÔMICA E FINANCEIRA, CAPÍTULO II - DA POLÍTICA URBANA

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião (BRASIL, 1988).

Os municípios, com autonomia estabelecida pela Constituição de 1988, tinham, agora, responsabilidade política e financeira para atender às necessidades socioespaciais dos seus limites, ou seja, o ordenamento do território e políticas sociais, ambientais e econômicas importantes nas suas cidades. Tudo com **participação popular**.



O Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) formou-se logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, mantendo representação importante dos interesses sociais, no campo das cidades, junto ao Congresso Nacional. Este Fórum foi fundamental para que a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição de 1988 acontecesse. Após 13 anos de tramitação no Congresso Nacional, foi aprovada a Lei nº 10.257/2001, chamada de **Estatuto da Cidade**.

O Estatuto da Cidade define as diretrizes da política urbana no Brasil e estabelece que todas as pessoas têm o direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações, comprometendo o Estado brasileiro em promover os meios de sua realização plena.

Nessa lei, fica claro que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências de ordenamento da cidade contidas no Plano Diretor. Também se rege que deve ser garantido o atendimento às necessidades da população relacionadas à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas. Esses assuntos serão melhor explorados no Módulo 2 deste curso. Nesse contexto, durante o fim dos anos 1990 e ao longo dos anos 2000, foram publicados marcos legais que envolvem diretamente as cidades, em âmbito Federal. Essas leis tiveram incidência direta no desenvolvimento urbano dos municípios, com destaque para as seguintes leis (Figura 35):



Figura 35 - Marcos legais de desenvolvimento urbano

Fonte: Elaboração gráfica do Projeto traDUS/Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2022).



Agora que você obteve esses conhecimentos introdutórios acerca da Reforma Urbana, leia e saiba mais por meio do artigo “A trajetória da reforma urbana no Brasil”.



O Ministério das Cidades, criado em 2003, foi o responsável pela implementação de várias dessas leis nos municípios, por meio de programas específicos. Em 2019, ele foi reconfigurado após fusão com o Ministério da Integração Nacional, surgindo, então, o Ministério do Desenvolvimento Regional.

Seguindo o percurso histórico, dentro da política nacional de habitação de interesse social instaurada após o BNH, foi criada a segunda maior política de habitação do país até a época: o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), em 2009. O programa tinha o intuito de suprimir as falhas da política de habitação anterior e diminuir significativamente o déficit habitacional do país.

Dentre os pontos positivos do PMCMV, podem ser listados: o estabelecimento de critérios de atendimento por grupos de renda, a produção de moradias com infraestrutura básica e a utilização de outras fontes de recursos para além do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

Porém, o PMCMV apresentou falhas semelhantes à Política do BNH, como, por exemplo, a produção de moradias em áreas distantes e pouco servidas por infraestrutura e equipamentos, a presença de eventuais falhas construtivas e o fato do programa ter a intenção de promover também o resgate econômico do país, dado o momento de crise enfrentado, pois era grande gerador de empregos e renda. Do ponto de vista de atendimento a grupos sociais variados, o alcance teve mais sucesso neste programa do que no BNH.

Tais aspectos corroboram o entendimento de que prover moradias, unicamente, não é suficiente para superar os problemas urbanos. A política habitacional do país deve estar vinculada a outras políticas, como a de geração de emprego, renda e capacitação profissional. Sob o ponto de vista espacial, a cidade precisa ser democrática, criando espaços inclusivos. Na esfera local, é fundamental que o leitor e a leitora entendam a importância de ter conhecimento histórico sobre os processos que formaram o seu município, a sua cidade. Isso permitirá identificar as ações referentes à política urbana, às diferenças socioespaciais e aos problemas ambientais presentes na sua cidade.

Ficam algumas perguntas: você sabe como se deu o processo de urbanização do seu município? Qual política urbana está em vigor? Você sabe se houve políticas de habitação que envolveram os diferentes momentos tratados neste capítulo? Quais ações de política urbana foram constituídas após a redemocratização?



CAPÍTULO 3 – CONHECER A CIDADE A PARTIR DE INFORMAÇÕES NUMÉRICAS

Neste capítulo, o tema principal será conhecer a cidade por meio de dados estatísticos, indicadores e índices. Como este é um curso introdutório de desenvolvimento urbano sustentável, o tratamento do conteúdo volta-se para uma abordagem geral. Assim, serão evidenciados:

- A importância da informação para conhecimento, participação social, planejamento e gestão no caminho para o desenvolvimento sustentável das cidades;
- Dados estatísticos, indicadores e índices - conceitos introdutórios e diferenciações;
- Exemplos de órgãos de produção de dados e indicadores dentro e fora do país, com destaque para o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Ao final, os participantes e as participantes deverão saber:

- Demonstrar conhecimento acerca da importância da produção de informações em um município tendo em vista o desenvolvimento sustentável de uma cidade;
- Diferenciar dados estatísticos, indicadores, índices e o que é necessário para suas produções;
- Identificar instituições que produzem indicadores - nacional e internacionalmente.

3.1. Informações como Forma de Conhecer, Entender e Participar do Desenvolvimento Sustentável das Cidades

O conhecimento de informações sobre o contexto social, ambiental e econômico de um município, de um estado, de um país, permite traçar objetivos e diretrizes que levam a propósitos e estratégias que possibilitam mudanças – pensando em um quadro de melhorias. Nesse sentido, a produção e análise de dados são fundamentais.

Levantamentos de dados realizados em larga escala, normalmente, são executados por instituições especializadas e utilizam métodos matemáticos estatísticos. Um exemplo é o Censo Demográfico realizado pelo IBGE (órgão do Poder Executivo brasileiro) realizado de 10 em 10 anos. É a pesquisa mais abrangente do país e coleta diversas informações que subsidiam políticas públicas e auxiliam a encontrar melhores direcionamentos para o planejamento, a gestão e os orçamentos do país. É utilizada por entidades privadas por apresentar dados de consumidores, investimentos, etc. É muito importante porque traz informações que auxiliam em pesquisas científicas de amplas esferas (saúde, educação, economia, geografia, etc.).

Os dados demográficos do IBGE são informações estatístico-matemáticas, levantadas em áreas rurais e urbanas. Alguns dos dados pesquisados são listados e indicados na Figura 36, p. 42.

Conhecer a condição socioespacial, socioambiental e socioeconômica dos municípios, dos estados e do país é primordial para planejar e gerir esses espaços. Assim, informações obtidas a partir de dados estatísticos, indicadores e índices permitem à própria população entender a dinâmica da cidade e contribuir nos processos de planejamento e gestão.



FAIXA ETÁRIA

Nacionalidade, crescimento populacional, migrações;

SAÚDE

Quantas pessoas deram entrada em hospitais e foram diagnosticadas com dengue, malária, problemas respiratórios;

EDUCAÇÃO

Frequência escolar por faixa etária, grau de escolaridade - fundamental, básico e superior;

INFRAESTRUTURA

Acesso a água potável, esgotamento sanitário, energia, internet, telefonia nos domicílios, Iluminação pública, calçamentos, forma de recolhimento dos resíduos sólidos produzidos nos domicílios;

EMPREGO E RENDA

Tipo de ocupação, quantitativo de salários-mínimos recebidos individualmente (per capita) e por família;

PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

Quantidade de pessoas com deficiência visual, auditiva, locomotora.

Figura 36 – Alguns dados coletados no Censo Demográfico do IBGE de 2010

Fonte: Elaboração gráfica do Fonte: IBGE (2011). Elaboração gráfica do Projeto traDUS/Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2022).

Leia uma reportagem sobre *Fake News* usando dados estatísticos e que caracteriza um desserviço à sociedade.



Veja a importância da produção estatística no vídeo: “A importância da Estatística na Vida Pessoal da Sociedade”, da Prefeitura de Goiânia.



Na sequência, amplia-se o conhecimento acerca de dados, trazendo mais características de dados estatísticos e como estes colaboram para a construção de indicadores e de índices, que terão seus conceitos apresentados.

3.2. Conhecendo Dados Estatísticos, Indicadores e Índices – Conceitos

A base de tudo são os dados, ou seja, informações produzidas ou levantadas para se ter conhecimento sobre algo. Para se obter informações confiáveis, estas têm que vir de fontes confiáveis. Não se deve admitir informações duvidosas quando se trata de dados, porque elas podem levar a erros e a consequências graves. As chamadas “fake news” caracterizam informações que são repassadas sem confiabilidade. São informações falsas e que prestam um desserviço à sociedade.



A comunidade também pode contribuir para a produção de informações, sobretudo aquelas de difícil acesso ou conhecimento da administração pública, de maneira a tornar a percepção a respeito da sociedade e do ambiente mais diversa e completa.

Os chamados mapeamentos colaborativos, por exemplo, são ferramentas que geram informações com a participação social:

São estratégias para exercício do controle social sobre as políticas públicas, especialmente para levantar necessidades habitacionais, bens comuns, ativos urbanos, ambientais e culturais de interesse coletivo. Além disso, contribuem para o levantamento de informações distantes para a administração pública e podem contribuir para a identificação e gestão de possíveis conflitos urbanos. Essas ferramentas devem incluir tecnologias assistivas, de forma a possibilitar a participação da pessoa com deficiência ou mobilidade reduzida. Nessas ações, privilegia-se o uso de plataformas e ferramentas gratuitas e de código aberto, como o OpenStreetMap (BRASIL, 2022, p. 57).

Indicadores, como o próprio nome diz, indicam, estimam, anunciam e informam sobre um estado ou o desempenho de um evento em um ambiente. Existem indicadores econômicos, ambientais, sociais, agropecuários, dentre outros.

E os indicadores, o que são?

Deve-se entender que indicadores retratam a realidade e que a escolha das variáveis favorece a visualização do estado atual de determinada condição para que, a partir dela, se tome uma decisão. Nesse sentido, caracterizam-se como instrumentos auxiliares do planejamento, uma vez que podem colaborar para que políticas públicas sejam direcionadas para objetivos específicos.

É comum, entre não especialistas, tratar indicadores e índices como se fossem sinônimos. Não são. Como exposto, o indicador tem função de indicar, dar evidência a uma dada situação. O índice é uma forma de agregar indicadores. Portanto, índice é algo ainda mais complexo, porque envolve quantidades de dados e informações para se ter medidas-síntese. Ou seja, com dois indicadores simples ou mais, sobre medições iguais ou diferentes, é possível chegar a um índice. Em outras palavras:

Enquanto o indicador procura indicar e evidenciar um fenômeno, o índice tenta sinalizar por meio de um valor (medida-síntese) tanto uma relação de continuidade com o representado quanto a evolução de uma quantidade em relação a uma referência (BRASIL, 2011 p. 38-39).

Muitos índices são apresentados por quantitativos de intervalos numéricos, como o índice de Gini (variando de 0 a 1) e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) (variando de 0 a 1).

As informações estatísticas, indicadores e



Para consultar o Painel de Indicadores do IBGE acesse:



índices são muito importantes, mas não apenas como instrumentos técnicos. Eles não têm o poder de mudar as realidades socioespaciais e ambientais, nem de alcançar o desenvolvimento urbano sustentável apenas porque foram construídos. Essas informações são meios e, se levados a sério, possibilitam a verificação da implementação de medidas, podendo resultar em algumas respostas.

Tais instrumentos são, na verdade, uma parte de um grande quebra-cabeça que depende de objetivos claros, recursos, tanto humanos quanto financeiros, e ações proativas para a mudança, envolvendo participação e controle social (JANUZZI, 2002).

No meio urbano, são uma forma de conhecer e apresentar o cenário em que se encontram as esferas sociais, ambientais, econômicas, políticas, etc. Permitem ainda acompanhar processos de gestão, iniciativas e ações voltadas ao desenvolvimento urbano sustentável.

No próximo item, serão expostos exemplos dos principais órgãos produtores de dados, indicadores e índices.

3.3. Os Principais Órgãos de Produção de Dados, Indicadores e Índices

Como já comentado no item 3.1, o principal órgão produtor de dados estatísticos no Brasil é o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), criado na década de 1930, com a função de gerar informações que permitissem subsidiar o planejamento e a gestão do país.

O órgão, conforme consta no seu endereço eletrônico em 02 de junho de 2022, tem por missão: “Retratar o Brasil com informações necessárias ao conhecimento de sua realidade e ao exercício da cidadania” (IBGE, 2022b). As funções do IBGE, conforme o ambiente virtual, são:

- Produção e análise de informações estatísticas;
- Coordenação e consolidação das informações estatísticas;
- Produção e análise de informações geográficas;
- Coordenação e consolidação das informações geográficas;
- Estruturação e implantação de um sistema das informações ambientais;
- Documentação e disseminação de informações;
- Coordenação dos sistemas estatístico e cartográfico nacionais.

Ou seja, é o IBGE que, a partir do Censo Demográfico e de diversas outras pesquisas, produz informações (dados, tratamento e análises) que mostram a condição do país em todos os níveis: estadual, regional e municipal, rurais e urbanos.

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) contém informações mensais, trimestrais e anuais importantes para estudo do desenvolvimento socioeconômico do país. Esses dados são apresentados em forma de indicadores.

A PNAD Contínua foi implantada, experimentalmente, em outubro de 2011 e, a partir de janeiro de 2012, em caráter definitivo, em todo o Território Nacional. Sua amostra foi planejada de modo a produzir resultados para Brasil, Grandes Regiões, Unidades da Federação, Regiões



Metropolitanas que contêm Municípios das Capitais, Região Integrada de Desenvolvimento - RIDE Grande Teresina, e Municípios das Capitais. Desde sua implantação, a pesquisa, gradualmente, vem ampliando os indicadores investigados e divulgados (IBGE, 2022c, online).

Análises, infográficos e mapas referentes ao Brasil, seus estados e municípios podem ser encontrados no sistema Cidades@ (www.cidades.ibge.gov.br), onde estão disponibilizadas pesquisas, panoramas, índices e indicadores. As pesquisas são diversas: censo, censo agropecuário, censo escolar, extração vegetal e silvicultura, finanças públicas, frota de veículos, índice de desenvolvimento da educação básica, índice de desenvolvimento humano, produção agrícola, saneamento básico, mapa de pobreza e desigualdade e outros.

Na temática urbana e territorial, o IBGE também realiza, desde 1999, a Pesquisa de Informação Básica Municipal (MUNIC), a qual busca levantar informações a respeito da estrutura e do funcionamento das instituições públicas dos municípios brasileiros. Os dados são fornecidos pelas próprias prefeituras e as pesquisas abrangem todos os municípios do país, inclusive o Distrito Federal e o Distrito de Fernando de Noronha.

A pesquisa é feita anualmente e as prefeituras informam aspectos relativos à legislação e aos instrumentos de planejamento vigentes, organização administrativa, recursos financeiros e políticas públicas direcionadas para habitação, transporte, meio ambiente, recursos humanos, gestão de riscos e desastres e COVID- 19.

Como resultado, obtém-se um cadastro e uma base de dados estatísticos com indicadores para avaliar e monitorar a situação de cada município e, a partir das suas particularidades, identificar necessidades de ajustes e planejamento de melhorias. As publicações estão disponibilizadas para toda a população.

Para exemplificar, na temática Território e Meio Ambiente, são apresentados percentuais de esgotamento sanitário adequado, de arborização de vias públicas, de urbanização pública, de população exposta ao risco e outras informações.

Para o caso de Brasília – DF, as informações (Figura 37, p. 46) permitem identificar que, em 2010, 87,9% dos domicílios possuíam esgotamento sanitário adequado, 36,9% dos domicílios urbanos tinham vias públicas arborizadas e 57% dispunham de urbanização adequada, ou seja, com bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio. Ao constatar a existência de domicílios sem esgotamento sanitário adequado, ausência de vias públicas urbanizadas ou com urbanização adequada, o governo pode planejar melhorias nessas áreas.

Em conjunto, os indicadores de desenvolvimento sustentável que tiveram ascensão progressiva depois da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro no ano de 1992 – a ECO 92, são de



grande interesse para a política urbana. A partir desta Conferência, os organismos internacionais passaram a produzir metodologias, constituir grupos e incentivar outros países a utilizarem indicadores que auxiliassem no desenvolvimento sustentável.

A Organização das Nações Unidas (ONU) tem parcerias com diversos países no sentido de alcançar o desenvolvimento sustentável global. Dentre essas ações, estão os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que reúnem 17 objetivos para atingir a Agenda 2030 no Brasil, com contribuição da ONU. O órgão definiu os ODS como sendo: “...apelo global à ação para acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade” (ONU-Brasil, 2022, online).

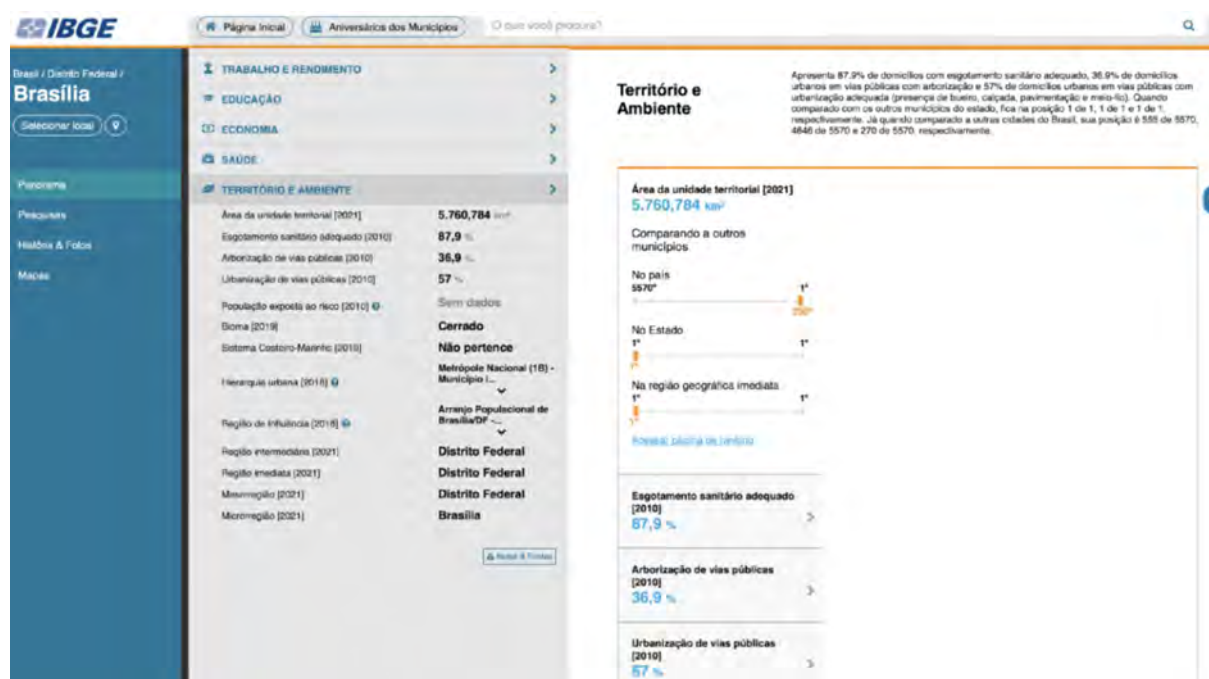


Figura 37 - Informações sobre Território e Meio ambiente do Distrito Federal, Brasília
Fonte: IBGE (2022d)

Cada um dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (conforme já apresentado na Figura 19, no Capítulo 1) pode ter um conjunto de indicadores que permitam apontar o estado em que se encontra o objetivo e qual o desempenho das ações que devem ser realizadas para mudar condições negativas e potencializar as condições positivas. O objetivo 11, Cidades e Comunidades Sustentáveis, por exemplo, traz, em si, o necessário desenvolvimento urbano sustentável.

O Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) é um Programa do Sistema ONU, criado para tratar diretamente da agenda ambiental. A missão do PNUMA é “proporcionar liderança e encorajar parcerias na proteção

Para saber mais sobre os ODS, assista ao primeiro vídeo e para os ODS 11, que aborda as cidades, veja o segundo vídeo:



do meio ambiente, inspirando, informando e permitindo que países e pessoas melhorem sua qualidade de vida sem comprometer as gerações futuras” (UN ENVIRONMENT PROGRAMME – UNEP, 2022). É uma importante instituição na divulgação e incentivo à promoção de indicadores nos países.

No Brasil, o IBGE publicou o Relatório sobre os Indicadores de Desenvolvimento Sustentável do Brasil (IDS), cuja primeira divulgação foi em 2004, seguindo até o ano de 2015. Esse relatório utilizava a metodologia recomendada pela Comissão para o Desenvolvimento Sustentável (Commission on Sustainable Development – CSD), da ONU, com adaptações à realidade brasileira. As publicações de 2004 a 2015 encontram-se no site do IBGE.

Tenha acesso a mais conteúdos: sobre o IDS, do IBGE; Indicadores ODS, do Governo Federal; e a Agenda 2030, da ONU.



Como se viu, no âmbito das cidades e da política urbana, dados, indicadores e índices possibilitam a leitura do território sob o ponto de vista dos diversos segmentos sociais. São informações importantes, mas precisam ser utilizadas com objetivos maiores.

3.4. O Uso de Informações Estatísticas e Geográficas para o Conhecimento, Planejamento e Gestão dos Municípios Brasileiros

No item 3.3, foram abordadas diversas formas de produzir e analisar dados capazes de gerar uma avaliação territorial. Os dados podem ser produzidos por equipes técnicas, por meio de pesquisas estatísticas e também por meio de leituras e pesquisas comunitárias, feitas pela própria população. Essa leitura territorial pode se basear em dados quantitativos (o tamanho da população, o percentual de domicílios sem coleta e tratamento de esgoto, etc.) e também em dados qualitativos sobre o uso dos espaços públicos, a percepção de segurança de um determinado local e assim por diante.

Em primeiro lugar, é importante destacar que, quando se trata do planejamento urbano, é desejável a produção de uma leitura territorial participativa, porque uma apreciação somente técnica não abarca percepções dos problemas e potencialidades do município que outros grupos sociais possam ter. A junção de visões e conhecimentos diferentes possibilita uma interpretação mais rica e completa.

Em segundo lugar, as observações técnicas e comunitárias permitem apreciar a realidade do município em diferentes escalas, desde a regional até a do bairro, e mapeá-las:

O objetivo das leituras conjuntas – técnicas e comunitárias – é visualizar a “cidade que temos”, a partir de questões presentes primeiramente em uma escala regional e do município para posterior aprofundamento nas escalas de bairro, buscando um olhar múltiplo sobre o território, com o cuidado de “especializar” as questões, ou seja, identificá-las no espaço



de modo que possam ser mapeadas. Esse é um dos meios possíveis de construir uma leitura que retrate e articule no território a realidade vivida (BRASIL, 2022, p. 51).

A leitura do território facilita, portanto, a caracterização de problemas, conflitos e potencialidades. Assim, a escolha adequada das informações é necessária, tanto quanto a participação da equipe técnica e da comunidade é indispensável.

Em meio a um universo tão grande de informações, o que se deve observar sobre uma cidade para planejá-la? Quais aspectos ajudam a decifrar a cidade? Uma proposta é oferecida pelo Guia de Elaboração de Planos Diretores (BRASIL, 2022, p. 58-103), que indica as seguintes informações como essenciais:

- Mapeamento das dinâmicas territoriais/regionais para averiguar relações entre os municípios, possibilidades de crescimento, condições de infraestrutura, áreas ambientais de conservação ou protegidas, mananciais de abastecimento, capacidade de desenvolvimento econômico e turístico, dentre outros;
- Mapeamento da evolução da ocupação no território para visualizar a implantação de novos loteamentos, a ocupação de áreas ambientais, a expansão de áreas de produção agrícola, dentre outros;
- Mapeamento da caracterização da população para verificar perfil de renda, gênero, faixas etárias, dentre outros;
- Mapeamento do uso e ocupação do solo para ressaltar os tipos de ocupações predominantes, a legislação vigente, o tipo de ocupação na área rural, dentre outros;
- Mapeamento das condições de infraestrutura para compreender a distribuição de equipamentos comunitários e públicos (hospitais, escolas, áreas de lazer, etc.) de parques, de praças, das infraestruturas de saneamento, comunicação e energética, dentre outros;
- Mapeamento do sistema ambiental e dos serviços ecossistêmicos para identificar conflitos para expansão urbana, ameaças por parte de usos de agrotóxicos e forma de irrigação, bem como a presença de áreas importantes para o meio ambiente, dentre outros;
- Mapeamento das condições de mobilidade para constatar as áreas que possuem ou não transporte público, a qualidade do sistema viário urbano e rural, dentre outros;
- Mapeamento das condições de moradia para apurar o déficit e a inadequação das habitações, áreas irregulares, condições de moradia e de habitabilidade, dentre outros;
- Mapeamento dos riscos climáticos para investigar áreas sensíveis e vulneráveis, dentre outros aspectos.

Ainda segundo o Guia para Elaboração e Revisão de Plano Diretores (BRASIL, 2022, p. 104), a leitura territorial deve levar em consideração características uniformes de uso, ocupação, condições ambientais e atividades econômicas para o território natural, território rural, território periurbano e território urbano.



Outra importante ferramenta para o conhecimento de aspectos relativos ao município é o Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM), que teve suas diretrizes estabelecidas pela Portaria nº 511, de 7 de dezembro de 2009. Como o nome sugere, trata-se de um cadastro ou inventário oficial produzido pelo município que busca integrar, de forma múltipla, dados sociais, econômicos, jurídicos e ambientais com a finalidade de se obter informações organizadas para respaldar a gestão das cidades:

Por meio da multifinalidade, busca-se atender às necessidades da administração pública e melhorar a gestão municipal, não só sob os aspectos financeiros e de arrecadação, mas contemplando também as dimensões sociais, ambientais, físicas e jurídicas. O CTM também permite o acompanhamento dos resultados dos programas sociais e das políticas públicas por meio da disponibilização de informações seguras e atualizadas (BRASIL, 2022, p. 916).

Logo, o CTM é um banco de dados que abrange todo o território do município e possibilita o monitoramento da dinâmica urbana. Quando complementado pelo Registro de Imóveis, facilita a implementação de instrumentos do Estatuto da Cidade:

O CTM e o Registro de Imóveis são instituições diferentes com objetivos distintos, embora sistematizem dados e informações sobre o mesmo objeto, que é a parcela. As informações das duas instituições devem se complementar perfeitamente. O Registro de Imóveis informa sobre a pessoa proprietária, a forma de aquisição dos direitos, as restrições e os demais fatos jurídicos, enquanto o CTM informa sobre a localização, as dimensões métricas, os limites com suas demarcações e o valor da mesma parcela. A interligação de ambos se dá pelo Sistema de Cadastro e Registro Territorial (SICART) (BRASIL, 2022, p. 916).

Outra utilidade do CTM é auxiliar políticas que visam à redução de emissões de gases de efeito estufa e riscos provenientes das mudanças climáticas.

Os dados estatísticos, indicadores e índices compõem instâncias de informação e transparência sobre realidades sociais, econômicas, ambientais e políticas que devem ser apresentadas à sociedade e, com a participação e controle da população, pode-se ajustar às mudanças.

Neste capítulo, foi exposto um resumo geral e introdutório acerca da importância de conhecer e utilizar dados estatísticos, indicadores e índices no cotidiano, no processo de participação, controle social, no planejamento e na gestão das cidades. Dados são termômetros socioeconômicos, de qualidade ambiental, de vida, etc. Servem para construção de indicadores, de índices, de mapas temáticos georreferenciados, fundamentais para conhecer, mudar e melhorar as cidades.

Espera-se que, com esta breve apresentação, os leitores e as leitoras tenham compreendido a importância de manter e cobrar a produção de informações para alcance do desenvolvimento urbano sustentável.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao chegar até aqui é esperado que você, leitor e leitora, tenha mergulhado em novas percepções e conhecimentos que permitam uma autoanálise do seu papel dentro da dinâmica de desenvolvimento da sua cidade. Para que isso aconteça, importa compreender os mecanismos que motivam as escolhas políticas que regem o desenvolvimento urbano, seus embates com a qualidade de vida dos moradores, com a capacidade de preservação e, até mesmo, recuperação do meio ambiente.

Torna-se, portanto, fundamental saber situar o papel de cada agente produtor do espaço urbano e entender os resultados de suas ações; valorizar as políticas públicas que utilizam indicadores para nortear as ações desejadas; e, acima de tudo, reconhecer e participar de maneira ativa dos mecanismos e instrumentos disponibilizados pelas normas e legislações aplicáveis.

Assim, para que o desenvolvimento urbano sustentável seja alcançado, deve haver um esforço coletivo na construção e reconstrução do espaço urbano que contemple, de forma justa e integrada os aspectos sociais, ambientais, econômicos e políticos que a cidade envolve.



REFERÊNCIAS

BONDUKI, Nabil. Origens da habitação social no Brasil. *Revista Análise Social*, vol. XXIX (127), n. 3, p. 711-731, 1994.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 03 maio 2022.

BRASIL. Deutsche Gesellschaft Für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. ANDRADE, Thiago Teixeira de; RODRIGUES, Luiz Otavio Alves; CAVALCANTE, Cláudia Varizo; CAMOLESI, Gabriela Elias. 2021c. Redação da primeira versão da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU: Produto 3 – Nota Técnica Sobre Instrumentos de Planejamento e Gestão Aplicáveis à Política Urbana. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/16-hyR5i-wiB4AbTEGP38o7sbflDgtJ9C/view>. Acesso em: 24 abr. 2022.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2001]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 03 maio 2022.

BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília, DF: Presidência da República, [2005]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm. Acesso em: 03 maio 2022.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020). Brasília, DF: Presidência da República, [2007]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em: 14 abr. 2022.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 14 abr. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.024, de 27 de agosto de 2009. Dá nova redação aos arts. 4º, 5º e 8º da Lei no 10.931, de 2 de agosto de 2004, que tratam de patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias; dispõe sobre o tratamento tributário a ser dado às receitas mensais auferidas pelas empresas construtoras nos contratos de construção de moradias



firmados dentro do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, atribui à Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL... Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12024.htm. Acesso em: 14 abr. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2010]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm. Acesso em: 14 abr. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC... Brasília, DF: Presidência da República, [2012]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm. Acesso em: 14 abr. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm. Acesso em: 14 abr. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.439, de 27 de abril de 2017. Cria o Programa Cartão Reforma e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13439.htm. Acesso em: 04 mar. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 04 mar. 2022.

BRASIL. Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento... Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm. Acesso em: 04 mar. 2022.

BRASIL. Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021. Institui o Programa Casa Verde e Amarela; altera as Leis nos 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.100, de 5 de dezembro de 1990, 8.677, de 13 de julho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 11.977, de 7 de julho de 2009, 12.024, de 27 de agosto de 2009, 13.465, de 11 de julho de 2017, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e revoga a Lei nº 13.439, de 27 de abril de 2017. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14118.htm. Acesso em: 04 mar. 2022.



BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1979]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 04 mar. 2022.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1981]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%206.938%2C%20DE%2031%20DE%20AGOSTO%20DE%201981&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20Pol%C3%ADtica%20Nacional,Lei%2C%20com%20fundamento%20no%20art. Acesso em: 04 mar. 2022.

BRASIL. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, [1850]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm. Acesso em: 02 mar. 2022.

BRASIL. Lei nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Brasília, DF: Presidência da República, [1997]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9433.htm. Acesso em: 04 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Vigilância em Saúde Ambiental e Saúde do Trabalhador. Saúde ambiental: Guia básico para construção de indicadores. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2011.

BRASIL. Ministério das Cidades. Portaria 511, de 07 de dezembro de 2009. Institui Diretrizes para a criação, instituição e atualização do Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) nos municípios brasileiros. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 75, 08 dez. 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. 2021a. Bases para a atualização colaborativa da Agenda Nacional de Desenvolvimento Urbano Sustentável: Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-urbano/politica-nacional-de-desenvolvimento-urbano/PNDU_TextoBase.pdf. Acesso em: 07 mar. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. 2022. Guia para elaboração e revisão de planos diretores. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-urbano/copy_of_AO_manual_completo_REVISAO_JUNHO_29_2022_compressed.pdf. Acesso em: 12 jul. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. SOUSA JUNIOR, Almir Mariano de; PRZEYBILOVICZ, Erico; LACERDA, Hiatiane Cunha de; COSTA, Lauren Cavaleiro da (org.). 2021b. Carta Brasileira para Cidades Inteligentes: versão resumida. São Paulo: Editora Livraria da Física, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-urbano/carta-brasileira-para-cidades-inteligentes/>



VersoResumidadaCarta.pdf. Acesso em: 20 jun. 2022.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. Nosso Futuro Comum. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

CORRÊA, Roberto Lobato. O espaço urbano. 2. ed. São Paulo: Ática, 1989.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). 2011. Censo Demográfico 2010. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-demografico/demografico-2010/inicial>. Acesso em: 07 mar. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). 2016. Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/apps/arranjos_populacionais/2015/pdf/publicacao.pdf. Acesso em: 07 mar. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). 2020. Aglomerados subnormais 2019: classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19: notas técnicas. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101717>. Acesso em: 03 abr. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). 2021a. Malhas Territoriais. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/malhas-territoriais.html>. Acesso em: 02 ago. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). 2022a. IBGEeduca - Biomas Brasileiros. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/territorio/18307-biomas-brasileiros.html#:~:text=Bioma%20%C3%A9%20um%20conjunto%20de,resultando%20em%20uma%20diversidade%20de>. Acesso em: 24 ago. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). 2022b. O IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/aceso-informacao/institucional/o-ibge.html#:~:text=O%20IBGE%20oferece%20uma%20vis%C3%A3o,e%20an%C3%A1lise%20de%20informa%C3%A7%C3%B5es%20geogr%C3%A1ficas>. Acesso em: 02 jun. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). 2022d. Cidades. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 02 jun. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Atlas geográfico escolar. 8. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101627>. Acesso em: 07 abr. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Indicadores de Desenvolvimento Sustentável: Brasil 2015. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94254.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Pesquisa de



Informações Básicas Municipais – MUNIC 2020. Rio de Janeiro: IBGE, 2021b. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?edicao=32141&t=o-que-e>. Acesso em: 02 jun. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua. Rio de Janeiro: IBGE, 2022c. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/17270-pnad-continua.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 02 jun. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Séries Históricas e Estatísticas 1940-2020. Disponível em: <https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=POP122>. Acesso em: 30 abr. 2022.

JANUZZI, Paulo de Martino. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. *Revista de Administração Pública*, v. 36, n. 1, p. 51-72, 2002.

LEME, Maria Cristina da Silva (org.). *Urbanismo no Brasil 1895-1965*. Salvador: EDUFBA, 2005.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL (ONU-Brasil). 2022. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br>. Acesso em: 12 mar. 2022.

RODRIGUES, Arlete Moyses. *Moradia nas cidades Brasileiras*. 7. ed., São Paulo: Contexto, 1997.

SANTOS, Milton. *A Metamorfose do espaço habitado*. 5. ed. São Paulo: Hucitec, 1997.

SANTOS, Milton. *A urbanização Brasileira*. São Paulo: Ed. Record, 1994.

SAULE JÚNIOR, Nelson (org.). *A Perspectiva do direito à cidade e da reforma urbana na revisão da lei do parcelamento do solo*. São Paulo: Instituto Pólis, 2008.

SOUZA, José Marcelo Lopes de. *O ABC do desenvolvimento urbano*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

SOUZA, Marcelo José Lopes de; RODRIGUES, Glauco Bruce. *Planejamento Urbano e Ativismo Social*. São Paulo: ENESP, 2004.

TAVARES, Jeferson Cristiano. *Infraestrutura na construção do território nacional, décadas de 1930 a 1970: arquitetura, urbanismo e as redes*. *Oculum Ensaios*, Campinas, v. 17, p. 1-19, 2020.

UN ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP). *Sobre o PNUMA*. Disponível em: <https://www.unep.org/pt-br/sobre-onu-meio-ambiente>. Acesso em: 12 mar. 2022.



UNITED NATIONS. Department of Economic and Social Affairs Statistics. UN Data: A world of information. 2021. Disponível em: <http://data.un.org/en/iso/br.html>. Acesso em: 19 ago. 2022.

VALLADARES, Licia do Prado. Estudos recentes sobre a habitação no Brasil: resenha da literatura. In: VALLADARES, Licia do Prado (org.). Repensando a habitação no Brasil. Rio de Janeiro: Zahar, p. 21-78, 1983.

VERAS, Maura Pardini Bicudo; BONDUKI, Nabil Georges. Política habitacional e a luta pelo direito à habitação. In: COVRE, Maria de Lourdes M. (org.). A cidadania que não temos. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986, p. 40-72.



Curso

Introdução ao Desenvolvimento Urbano Sustentável

Módulo 2



MINISTÉRIO DAS
CIDADES



traDUS

EXPEDIENTE

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Luiz Inácio Lula da Silva
Presidente da República

MINISTÉRIO DAS CIDADES

Jader Fontenelle Barbalho Filho
Ministro de Estado

Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano e Metropolitano

Departamento de Adaptação das Cidades à Transição Climática e Transformação Digital

Coordenação-Geral de Adaptação das Cidades às Mudanças Climáticas

SGAN 906, Módulo F, Edifício Celso Furtado 2º andar – 70790-066 –
Brasília – DF, Brasil

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO - UFRSA

NÚCLEO DE PESQUISA E EXTENSÃO ACESSO À TERRA URBANIZADA

Projeto traDUS

O Projeto traDUS é resultado de parceria entre o Ministério das Cidades, por meio da Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano e Metropolitano, e da Universidade Federal Rural do Semi-Árido - UFRSA, representada pelo Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada. Seu principal objetivo é promover a cooperação técnico-científica e o intercâmbio de conhecimentos, informações e experiências. O projeto abrange diversas atividades, incluindo a produção de conteúdos em diferentes formatos destinados a uma campanha pública sobre desenvolvimento urbano, a realização de cursos de capacitação na temática e a utilização de recursos digitais para a informação, planejamento, gestão e governança municipais, com foco no desenvolvimento urbano sustentável. A presente publicação faz parte do Curso de Introdução ao Desenvolvimento Urbano Sustentável, promovido pelo Projeto traDUS.

Mais informações em:

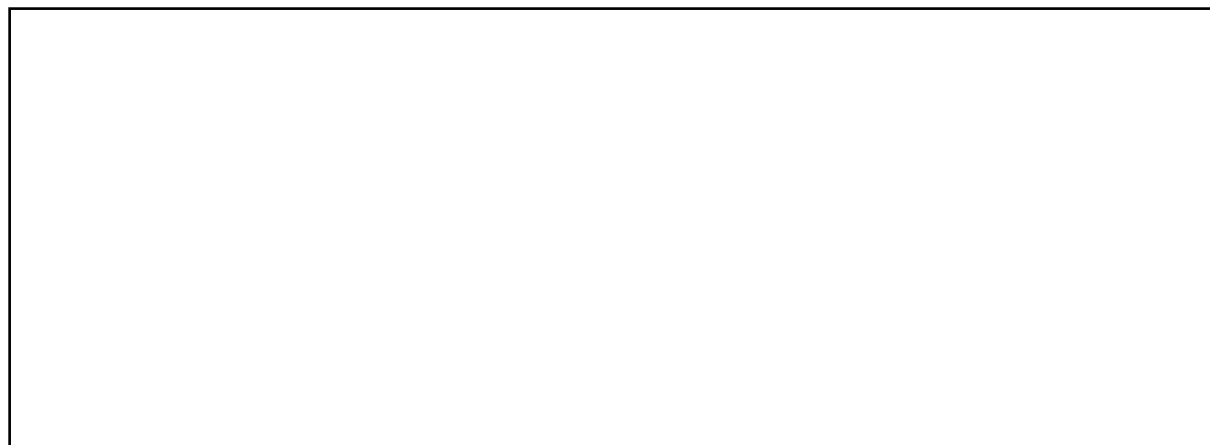
<https://projetotradus.org/>

Realização

Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano e Metropolitano/ Ministério das Cidades
Universidade Federal Rural do Semi-Árido/ Ministério da Educação

Comitê Científico

Ana Paula Bruno
Denise Schuler
Fernanda Capdeville Fajardo de Queiroz
Raquel Furtado Martins de Paula
Sarah Habersack



FICHA TÉCNICA

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Luiz Inácio Lula da Silva

Presidente da República

MINISTÉRIO DAS CIDADES

Jader Fontenelle Barbalho Filho

Ministro de Estado

SECRETARIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO E METROPOLITANO

Carlos Roberto Queiroz Tomé Júnior

Secretário Nacional

Chefia de Gabinete

André Milhome de Andrade

Chefe de Gabinete

Coordenação-Geral de Gestão Integrada

Helen Alves de Moura Nunes

Coordenadora-Geral

DEPARTAMENTO DE ADAPTAÇÃO DAS CIDADES À TRANSIÇÃO CLIMÁTICA E TRANSFORMAÇÃO DIGITAL

Yuri Rafael Della Giustina

Diretor

Coordenação-Geral de Adaptação das Cidades às Mudanças Climáticas

Raquel Furtado Martins de Paula

Coordenadora-Geral

Coordenação de Apoio à Adaptação às Mudanças Climáticas

Fernanda Capdeville Fajardo de Queiroz

Coordenadora de Apoio

Equipe Técnica

Elize Risseko Fujitani Higuti

Leonardo Rizzo de Melo e Souza

Coordenação-Geral de Modernização Urbana

Marília Gomes de Moraes Santos

Coordenadora-Geral

Coordenação de Apoio à Modernização Urbana

Luiz Paulo de Oliveira Silva

Coordenador de Apoio

Equipe Técnica

Marina Braga Ramalho

Milton de Oliveira Júnior

DEPARTAMENTO DE ESTRUTURAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO URBANO E METROPOLITANO

Cristiana Scorza Guimaraens

Diretora

Coordenação-Geral de Fortalecimento das Capacidades Governativas

Rogério Borges Marques

Coordenador-Geral

Equipe Técnica

Cesar Augustus De Santis Amaral

Marília Gomes de Moraes Santos

Michel de Araújo da Costa

Pedro Henrique Soares Pinto



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO – UFRSA
NÚCLEO DE PESQUISA E EXTENSÃO ACESSO À TERRA URBANIZADA

Projeto traDUS | Capacitação

Coordenador pedagógico

Almir Mariano de Sousa Júnior

Coordenação Técnica

Hiatiane Cunha de Lacerda

Lauren Cavalheiro da Costa

Coordenação Executiva e Comissão Científica

Taís Jamra Tsukumo

Flávio Tavares Brasileiro

Camila Leal Costa

Bolsistas

Heloise Almeida Maia

Juliana de Castro Souza

Dario Policarpo dos Santos Moreira

Curso de Introdução ao Desenvolvimento Urbano Sustentável

Equipe de docentes

Módulo 1

Marly Santos da Silva

Luciana Viana Carpaneda

Módulo 2

Adriana Nogueira Vieira Lima

Liana Sílvia de Viveiros e Oliveira

Módulo 3

Leticia Domingos Vellozo

Lucas de Carvalho Turmena

Palestrantes

Módulo 3

Eduardo Cidade Carniello

Joilson Santos Santana

José Alberto Tostes

Juliana Bernardi Petek

Márcia de Figueirêdo Lucena Lira

Mathews Vichr Lopes

Revisão técnica

Daniela de Freitas Lima

Revisão linguística

Fernando da Silva Cordeiro

Projeto gráfico e Diagramação

Nina Vitória Cavalcante e Silva

Bolsistas

Ruth Emny de Lima

Tâmara Nayanne de Oliveira Gomes

Lowany Marian dos Santos Silva

Henrique Lima Araujo

Gravação e edição de vídeos

CMC Vídeo
Mazza Facility

Edição e finalização de vídeos

Jakson Diego Gomes Farias
Samuel Alves da Silva

Intérprete de libras

Rafaele Ramona Rodrigues de Oliveira

***Treinamento em comunicação e
gravação de vídeos***

Luciana Martuchelli | TAO Filmes

Sensibilização em linguagem simples

Heloisa Fischer | Comunica Simples



Como utilizar este caderno

Nossos cadernos técnicos possuem conteúdo interativo. Isto quer dizer, que ao longo da leitura, você será direcionada e direcionado a aprofundar o conhecimento sobre desenvolvimento urbano sustentável em diferentes locais. Os boxes que aparecem ao longo do caderno técnico trazem vídeos informativos e ilustrados, legislação na íntegra, dicas e informações atualizadas. Acessando as diferentes opções, você poderá usufruir ainda mais do conhecimento sobre o tema, a partir das diversas oportunidades tecnológicas do universo virtual. Para facilitar seu acesso a todos os conteúdos veja as informações abaixo:

1 Ao longo de toda a apostila, distribuimos conteúdos complementares para aumentar a sua informação.



SAIBA MAIS!



APROFUNDE-SE

2 No “Saiba mais”, você encontrará QR codes, basta você escanear através do seu smartphone ou tablet, ou, se preferir, pode clicar em cima dele e ir direto para a página.



ATENÇÃO

Navegue entre o sumário e os tópicos rapidamente, pressionando na seta ao lado.



Sobre as autoras



Liana Oliveira



Adriana Lima

Arquiteta e Urbanista. Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal da Bahia. Professora do Curso de Arquitetura e Urbanismo e do Programa de Pós-graduação em Território, Ambiente e Sociedade da Universidade Católica do Salvador. Foi Superintendente de Habitação no governo do Estado da Bahia e Conselheira do ConCidades - Bahia (2007-2011). Atua como consultora em planejamento urbano e regional na assessoria técnica a movimentos sociais urbanos.

Jurista. Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal da Bahia, com estágio sanduíche na École des Hautes Études en Sciences Sociales (Paris, França). Professora de Direito Urbanístico na Universidade Estadual de Feira de Santana. Exerceu o cargo de Diretora de Regularização Fundiária no governo do Estado da Bahia e atuou como consultora na formulação de políticas públicas urbanas e fundiárias e assessoria a movimentos urbanos na luta pelo acesso à terra e à moradia.

Sumário

INTRODUÇÃO	7
CAPÍTULO 1 – O QUE É O DIREITO À CIDADE?	8
1.1 Direito à Cidade: Histórico e Conceitos	8
1.2. Direito à cidade e minorias sociais	11
1.3 Direitos Constitucionais e sua Relação com as Políticas Urbanas e Sociais	13
1.4 Estatuto da Cidade e as Funções Sociais da Propriedade e da Cidade	16
1.4.1 Obrigatoriedade do plano diretor	19
1.4.2 O plano diretor e as funções sociais da propriedade e das cidades	20
1.4.3 O combate à especulação imobiliária como forma de cumprimento da função social da propriedade	22
1.5 Direito à Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social (ATHIS) como Direito à Cidade	26
CAPÍTULO 2 – A CIDADE É UMA SÓ!	29
2.1 A Cidade se Forma e se Transforma: Alguns Desafios para a Política Urbana	29
2.2 Aspecto interfederativo da Política Urbana	31
2.3 Gestão e Participação: o papel dos conselhos	35
CAPÍTULO 3 – RECONHECENDO O DIREITO À CIDADE	36
3.1 Agentes da Produção do Espaço Urbano	36
3.2 Perspectiva de Direitos: estudos de caso de processos de formação e expansão urbana	37
3.3 Perspectiva de Direitos: estudos de caso de situações de conflito de interesses no urbano - grandes projetos X direito à moradia	41
3.4 Perspectiva de Direitos: estudos de caso de situações de conflito de interesses no urbano - emergências climáticas	45
CONSIDERAÇÕES FINAIS	50
REFERÊNCIAS	51



INTRODUÇÃO

O Módulo 2 “**Introdução à Política Urbana – de quais direito estamos falando?**” tem como foco o direito à cidade, base conceitual que estrutura a política pública urbana no Brasil. Neste módulo, serão mencionados os processos de construção e transformação da cidade, a partir de suas realidades históricas e suas contradições. Será discutida a aplicação das leis e demais normas jurídicas em seus contextos de produção, por meio de uma abordagem atravessada pelas questões de classe, raça e gênero. Isso põe em evidência o acesso desigual à cidade pela população de baixa renda, pela população negra, pelas mulheres, pela população LGBTQIAP+ e pelas pessoas com deficiência.

A partir da identificação de situações de avanços e descumprimentos de direitos relativos à cidade, são evidenciados os papéis exercidos pelos principais agentes sociais na produção do espaço, com destaque para o papel do Estado, por meio da União, estados e municípios na construção e implementação da política urbana.

Conhecer o conjunto de princípios, diretrizes e instrumentos que compõem o direito à cidade e a sua relação com a implementação da política urbana se apresenta no centro da discussão trazida neste módulo.

Seu conteúdo foi organizado em três capítulos que se conectam e entrelaçam a teoria e a prática. O primeiro capítulo “**O que é o direito à cidade?**” busca contextualizar os conceitos associados ao Direito à Cidade e os situa nos seus processos históricos. Nele, é traçado um panorama do tratamento dado pela Constituição Federal de 1988 e pelas demais leis relacionadas ao Direito à Cidade. Pretende-se que os participantes e as participantes tenham contato com a legislação brasileira básica que orienta os processos urbanos e, assim, identifiquem os principais direitos envolvidos.

“**A cidade é uma só!**” é a chamada para o segundo capítulo e propõe pensar a cidade como uma totalidade complexa e contraditória. O objetivo é reconhecer a cidade como uma produção coletiva que envolve aspectos socioeconômicos, ambientais, culturais, urbanísticos e políticos. O capítulo chama a atenção para a necessidade de articulação das políticas setoriais (habitação, infraestrutura, uso do solo, mobilidade, meio ambiente, emprego e renda, etc.), para a interdisciplinaridade e intersectorialidade como meios para o enfrentamento de problemas urbanos complexos. Também é discutida a questão da governança urbana, com destaque para as formas de participação e controle social na elaboração e na implementação das políticas públicas.

O terceiro e último capítulo, “**Reconhecendo o direito à cidade**”, objetiva identificar os principais agentes envolvidos na produção do espaço e analisar situações concretas à luz da legislação sobre política urbana. A ideia é que, ao final, as pessoas participantes possam compreender o cumprimento ou violação de direitos relacionados com a cidade. Para ilustrar as problemáticas enfrentadas, são selecionados seis casos ocorridos em cidades brasileiras, em diferentes regiões do país. A partir deles, são apresentados os instrumentos utilizados e quais agentes neles atuaram.

Com essa proposta, espera-se que os participantes e as participantes aprendam conteúdos que auxiliem na sua intervenção para a produção de cidades mais justas e democráticas, em direção à efetivação do direito à cidade.



CAPÍTULO 1 – O QUE É O DIREITO À CIDADE?

O direito à cidade é o ponto de partida para conhecer a política urbana e o conjunto de princípios, diretrizes e instrumentos que a compõem. Ele é também o horizonte que se busca quando se percebe que muitos direitos previstos nas normas internacionais e na legislação brasileira, como por exemplo o direito à moradia digna, ainda não alcançaram a maioria da população.

As políticas públicas são um conjunto de programas, projetos e ações para alcançar determinadas finalidades públicas. No caso da Política Urbana, o foco é garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes.

O Capítulo 1 é dedicado ao conhecimento da legislação básica sobre a política urbana brasileira. Para introduzir o assunto, mostra-se como o direito à cidade está na base dessa política pública. Além disso, esse direito orienta processos de transformação urbana importantes para assegurar direitos nas cidades. O capítulo trata também das dificuldades de realização desse direito diante das desigualdades sociais e espaciais existentes, acentuadas pelas discriminações de raça, gênero, faixas etárias, etc. Não é difícil perceber, nas cidades brasileiras, que esse direito não chega a todas as pessoas e, muitas vezes, nem mesmo os direitos assegurados por lei são conhecidos. São apresentados os direitos constitucionais relacionados à política urbana, presentes na Constituição de 1988 e os principais conteúdos da legislação específica, com destaque para o Estatuto da Cidade.

1.1 Direito à Cidade: Histórico e Conceitos

O direito à cidade está na base da política urbana brasileira. De acordo com o Estatuto da Cidade, **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001** - que define as diretrizes da política urbana do Brasil, todas as pessoas têm o direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações, comprometendo o Estado brasileiro em promover os meios de sua realização plena.

Esse direito foi pensado, inicialmente, pelo filósofo francês Henri Lefebvre no final dos anos 1960. Ele visualizava possibilidades de transformação das cidades pelos habitantes no processo de urbanização do seu país. Para ele, a sociedade urbana guardava essa força capaz de transformar a realidade, construindo as condições para o exercício do direito à cidade. Isso somente seria possível com a participação (interferência e poder decisório) das pessoas nas decisões e apropriação (usufruir, sem necessariamente ser proprietário) dos espaços da cidade por elas, tendo em vista que a cidade é fruto do trabalho dessa mesma sociedade e coletividade (LEFEBVRE, 1991). Ou seja, ter o direito à cidade representava, para Lefebvre, a possibilidade da vida coletiva acontecer na cidade de acordo com as necessidades e os desejos dos habitantes.

Esse direito está longe de ser garantido no Brasil, uma vez que grande parte da população das cidades brasileiras convive com a falta de moradia adequada, de



infraestrutura e de espaços públicos; com dificuldade de acesso a transporte público de qualidade, à internet e a outros serviços. Também são imensas as fragilidades na gestão das cidades, com restritos espaços de participação social, muita interferência do mercado imobiliário e de outros agentes privados, como os setores financeiro, turístico e comercial, por exemplo. Para que esse direito seja assegurado, é preciso enfrentar e superar esses problemas.

É possível dizer, então, que o direito à cidade indica o atendimento às necessidades básicas da população no curso de uma efetiva reforma urbana pensada, planejada e implementada com a participação dos habitantes da cidade. O Estado deve atuar na promoção do direito à cidade por meio de programas que garantam o direito à moradia, o acesso à água potável e à coleta e tratamento de esgotos, assim como por meio de políticas de mobilidade e da promoção de espaços públicos de qualidade, entre outras medidas.

Esse direito não é apenas proposto e desejado no Brasil. No contexto internacional, um dos principais documentos de referência para a gestão urbana é a Nova Agenda Urbana, aprovada na Conferência Habitat III, realizada em Quito, no Equador, em 2016. Esse documento traz um conjunto de orientações para a gestão urbana e se soma aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), com destaque para o ODS 11 – Cidades e Comunidades Sustentáveis (Figura 1). O objetivo é “tornar as cidades e assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis” (ONU-Habitat, 2017, p. 4). Os ODS fazem parte da Agenda 2030, definida pela Organização das Nações Unidas, que estabelece metas que devem ser cumpridas pelos países para alterar os padrões de desenvolvimento dominantes, que comprometem a natureza e produzem desigualdades socioeconômicas e assimetrias no acesso a direitos (UNITED NATIONS, 2015).



Figura 1 - ODS

Fonte: Nações Unidas Brasil (2022)

Esses dois instrumentos trazem referências da Carta Mundial pelo Direito à Cidade. Esta Carta é um documento importante de alinhamento e de articulação de pessoas, entidades e instituições de vários países do mundo que acreditam na concretização do direito à cidade: movimentos sociais, assessorias técnicas, organizações não governamentais (ONGs) e pesquisadoras e pesquisadores.



O direito à cidade é definido como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. É um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que lhes confere legitimidade de ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito à livre autodeterminação e a um padrão de vida adequado. O direito à cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente, e inclui, portanto, todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais que já estão regulamentados nos tratados internacionais de direitos humanos (FÓRUM MUNDIAL SOCIAL, 2006, p. 3)

Existem várias maneiras de interpretar o direito à cidade (Figura 2), pois as necessidades e expectativas em relação à cidade são distintas nos diferentes contextos.

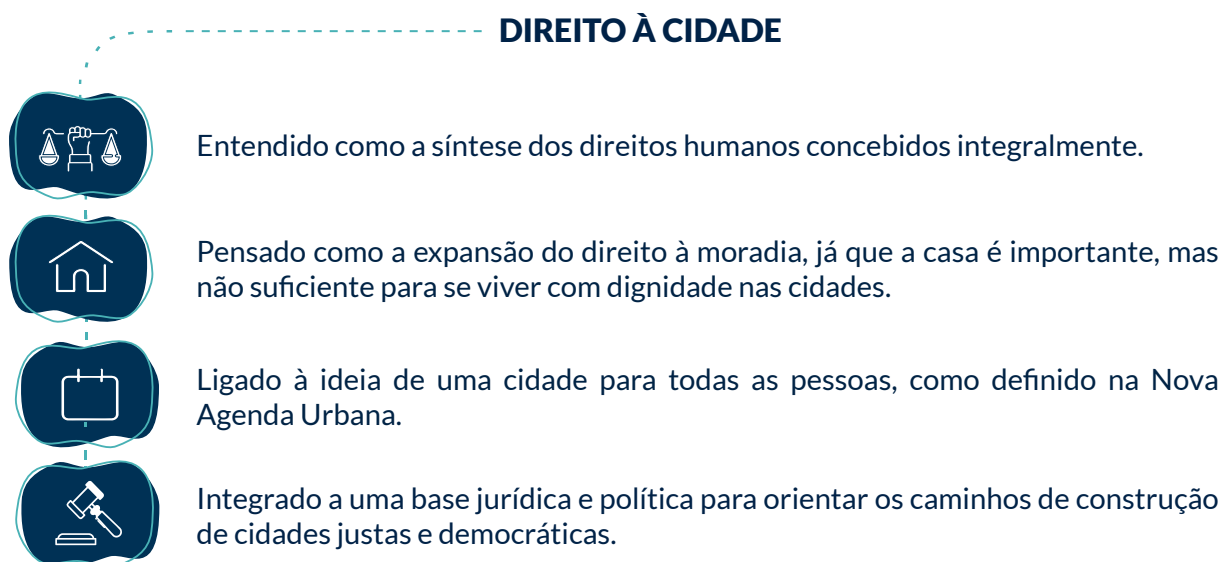


Figura 2 – Interpretações do Direito à Cidade

Fonte: Elaborado pelas autoras. Elaboração gráfica do Projeto traDUS/Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2022).

Essa construção de cidades justas e democráticas pode se dar por meio: das políticas públicas, das lutas sociais ou por ações de outros agentes sociais, já que a produção da cidade envolve relações de poder que implicam, muitas vezes, disputas e conflitos (VIVEIROS, 2020). Todas essas ideias sobre o direito à cidade podem ser consideradas a partir da perspectiva vislumbrada por Lefebvre (1991) de transformar a cidade a partir das expectativas dos seus habitantes ou, nas palavras de Harvey (2014, p. 28), “de mudar e reinventar a cidade de acordo com nossos mais profundos desejos”.

Essa construção de cidades justas e democráticas pode se dar por meio das políticas públicas, das lutas sociais ou por ações de outros agentes sociais, já que a produção da cidade envolve relações de poder que implicam, muitas vezes, disputas e conflitos (VIVEIROS, 2020). Todas essas ideias sobre o direito à cidade podem ser consideradas a partir da perspectiva vislumbrada por Lefebvre (1991) de transformar a cidade a partir das expectativas dos seus habitantes ou, nas palavras de Harvey (2014, p. 28), “de mudar e reinventar a cidade de acordo com nossos mais profundos desejos”.



1.2. Direito à cidade e minorias sociais

A cidade é vivida de formas diferentes pelas distintas classes e grupos sociais. É possível perceber as contradições dos processos desiguais de urbanização quando se constata que alguns bairros contam com infraestrutura, serviços e equipamentos públicos enquanto outros não dispõem nem mesmo do abastecimento regular de água potável. Um olhar mais aproximado desses processos permite enxergar que o direito à cidade não é acessado da mesma forma pelos diferentes grupos sociais. Na cidade, as vidas e experiências da população negra, das mulheres, da população LGBTQIAP+ e das pessoas com deficiência, por exemplo, são marcadas por opressões históricas, que precisam ser consideradas e enfrentadas na política urbana.

Na pandemia de Covid-19, esses processos foram acentuados e tornaram-se mais visíveis. O sociólogo Boaventura de Sousa Santos (2020), logo no início da crise sanitária, chamou a atenção para o que ele definiu como “A Cruel Pedagogia do Vírus”. Ele constatou que algumas pessoas estavam mais expostas ao vírus: quem mora em favelas, cortiços e ocupações; mulheres; e profissionais de serviços essenciais e da linha de frente da saúde. Estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) apontou que as condições precárias dos locais de moradia e uma maior exposição cotidiana ao risco fazem com que a expansão e letalidade por Covid-19 seja maior entre a população negra:

Entre a população negra, alguns fatores que dificultam a adesão às medidas de proteção podem ser observados: maior incidência e menor tratamento de doenças crônicas, maior taxa de trabalho informal, dificuldade em acesso a equipamentos de saúde, maior presença em domicílios com saneamento inadequado, maior utilização do transporte coletivo e número maior de pessoas por domicílio, o que dificulta o isolamento social quando necessário (IPEA, 2021, p. 374).

A crise sanitária apenas tornou o racismo estrutural da sociedade brasileira mais acentuado e evidente. A população negra recebe menores salários, tem menos acesso à saúde e à educação de qualidade e, em sua maioria, reside em moradias inadequadas, situadas em bairros com infraestrutura precária. Isso resulta em condições de vulnerabilidade social, inclusive diante das consequências das catástrofes climáticas. Também é a população negra a mais exposta a situações de violência na cidade, sobretudo as mulheres e os jovens.



Por possuírem menos qualidade em termos de infraestrutura e serviços (esgoto, água, iluminação, transporte etc.), os territórios populares e negros demandam prioridade de investimentos públicos (recursos financeiros) como medida de reparação histórica (corrigir a opressão e violência cometida desde o passado). Assim, a política urbana e a política habitacional precisam ser pensadas observando esses aspectos. Elas também devem dialogar com o que dispõe a **Lei Federal nº 12.288, de 20 de julho de 2010**, que institui o Estatuto da Igualdade Racial. Esta lei reservou um capítulo



específico para tratar do acesso à terra e à moradia adequada pela população negra. Ela determina que caberá ao poder público (governos) implementar políticas que enfrentem a situação de diferenciação de acesso e fruição de bens e serviços urbanos pela população negra.

Para as mulheres em geral, especialmente as mulheres negras, a cidade ainda é um espaço cruel e inseguro. Seja pensado como espaço da vivência coletiva e comum nas cidades ou como espaço de participação e decisão, o espaço público foi, historicamente, reservado ao homem e, ainda hoje, carrega essa herança de uma sociedade patriarcal. O cotidiano das mulheres na cidade é, portanto, atravessado por estratégias de autoproteção e cuidado. A violência física e simbólica impõe restrições a lugares e horários, mudanças nos trajetos e outras medidas que mostram limitações ao exercício do direito à cidade. O mesmo acontece com a população LGBTQIAP+, exposta na cidade a preconceitos, discriminações e violências.

O objetivo de reparação exige a participação efetiva das mulheres e dos demais grupos sociais vulnerabilizados nos espaços de decisão sobre a política urbana e no planejamento das cidades. Como adverte Santoro (2008, p. 3), a respeito da inserção das mulheres no planejamento das cidades: não basta estabelecer princípios e diretrizes e propor equipamentos, mas entender “o olhar diferenciado das mulheres sobre o espaço”, diante das opressões e necessidades específicas.

A Nova Agenda Urbana, no tópico 13, acena para cidades que “alcancem igualdade de gênero e empoderem todas as mulheres e meninas, garantindo a participação plena e efetiva das mulheres e direitos iguais em todas as áreas e em funções de liderança, em processos decisórios em todos os níveis; garantindo emprego decente e remuneração igual para trabalho igual ou de igual valor para todas as mulheres; e previnam e eliminem todas as formas de discriminação, violência e assédio contra mulheres e meninas em espaços públicos e privados”. (ONU-Habitat, 2017, p. 5)

Merecem destaque, ainda, as grandes dificuldades vivenciadas pelas pessoas com deficiência nas cidades. Embora seja expressivo o quantitativo de pessoas com deficiência no Brasil (Figura 3), apenas mais recentemente o tema ganhou espaço na política urbana.

A acessibilidade universal é colocada, agora, como horizonte para cidades mais justas. A luta por direitos das pessoas com deficiência tem acumulado conquistas importantes na esfera internacional e no Brasil. Entretanto, as dificuldades no uso dos espaços públicos e privados e na circulação pela cidade são imensas e requerem maior atenção na esfera da política urbana.

Existem muitas conexões entre as questões raciais, etárias, de classe, de gênero e das pessoas com deficiência com a política urbana. A complexidade envolvida nessas relações exige uma abordagem que considere as estruturas de opressão e discriminação em suas interações e sobreposições e que revele como essas estruturas interferem na produção e uso do espaço urbano.

A participação dos diferentes grupos sociais no planejamento e na gestão das cidades é, nesse sentido, condição para inserir essas questões na agenda da política urbana. Isso é fundamental para construir as condições de uma mudança em direção a uma cidade menos desigual e mais democrática.



- ✓ A população com deficiência no Brasil foi estimada em 18,6 milhões de pessoas de 2 anos ou mais, o que corresponde a **8,9%** da população dessa faixa etária.
- ✓ Das 18,6 milhões de pessoas com deficiência, 10,7 milhões são mulheres, que representa **10%** da população feminina com deficiência no País.
- ✓ Em relação à cor autodeclarada, o percentual de pessoas com deficiência dentro da população preta foi de **9,5%**, enquanto entre pardos, **8,9%** e brancos **8,7%**.

Figura 3 – Dados de Pessoas com Deficiência no Brasil

Fonte: Brasil (2012). Elaboração gráfica do Projeto traDUS/Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2022)

Em 2006, foi aprovada a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência pela Assembleia Geral da ONU. Em 25 de agosto de 2009, foi sancionado o Decreto N° 6.949 e a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência passou a ser equivalente a uma emenda constitucional no Brasil. Mais tarde, foi aprovada a Lei N° 13.146/2015, conhecida como Estatuto da Pessoa com Deficiência. Os parâmetros e critérios para a acessibilidade universal estão definidos na NBR 9050/2020. Nesta norma técnica, a acessibilidade é definida como a “possibilidade e condição de alcance, percepção e entendimento para utilização, com segurança e autonomia, de espaços, mobiliários, equipamentos urbanos, edificações, transportes, informação e comunicação, inclusive seus sistemas e tecnologias, bem como outros serviços e instalações abertos ao público, de uso público ou privado de uso coletivo, tanto na zona urbana como na rural, por pessoa com deficiência ou mobilidade reduzida.”

Confira se essas normas são aplicadas e se o direito à cidade para pessoas com deficiência está sendo respeitado em seu município.

1.3 Direitos Constitucionais e sua Relação com as Políticas Urbanas e Sociais

A participação dos movimentos sociais no processo de formulação da **Constituição Federal de 1988** levou à inserção de um amplo rol de direitos sociais no texto constitucional, a exemplo dos direitos à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho e à moradia. Esse reconhecimento jurídico das reivindicações populares, por sua vez, impôs a adoção de políticas públicas capazes de conferir efetividade aos direitos conquistados. Políticas públicas atentas aos processos de desigualdade de gênero, raça e outras.

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 propõe a redefinição da relação entre o Estado e a sociedade: determina que as políticas públicas sejam implementadas, obrigatoriamente, com participação, controle social e acesso à informação pública.



Um exemplo já consolidado no Brasil é a participação social no Sistema Único de Saúde, através dos Conselhos Nacional, Estaduais, Distrital e Municipais de Saúde e das Conferências de Saúde, que devem ser realizadas com a representação de vários segmentos sociais.

A partir de 1988, foi incluído um capítulo específico destinado à Política Urbana na Constituição Federal, contudo a participação e controle social na política urbana ganhou maior intensidade, no Brasil, somente a partir da criação, em 2003, do Conselho Nacional das Cidades. Neste ano, foi realizada a 1ª Conferência Nacional das Cidades, que discutiu temas para nortear as políticas setorial e nacional para o desenvolvimento urbano. O Conselho foi desativado pelo Decreto Federal nº 9.759, de 11 de abril de 2019.

O Capítulo da Política Urbana na Constituição Federal, composto pelos artigos 182 e 183, está inserido no Título VII - Da Ordem Econômica e Financeira. Este título tem como objetivo assegurar a todas as pessoas a existência digna, observados os princípios da soberania nacional; da propriedade privada; da **função social da propriedade**; da livre concorrência; da defesa do meio ambiente; da redução das desigualdades regionais e sociais, dentre outros. A função social da propriedade é o princípio estruturador sobre o qual a política urbana deve ser construída.

PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

O princípio da função social da propriedade determina que uma propriedade não pode servir apenas aos interesses de quem a possui, ela deve atender às necessidades da sociedade. Assim, o direito de propriedade é condicionado ao interesse coletivo. Por exemplo, imagine um terreno sem uso, vazio, em uma cidade com muitas famílias sem acesso à moradia. Nesse caso, a propriedade e, portanto, seu proprietário não estarão cumprindo sua função social. Também não cumpre a função social a propriedade que não garante um meio ambiente ecologicamente equilibrado, a exemplo dos grandes condomínios fechados construídos às margens de lagoas, em áreas ambientalmente frágeis.

O artigo 182 da Constituição Federal vai além da exigência do cumprimento da função social da propriedade. Ele determina que a política urbana tem o objetivo de ordenar o **pleno desenvolvimento das funções da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes**.

Essa orientação deve ser aplicada para valer no plano local. A Constituição Federal de 1988, com base no modelo de repartição de competências, ou seja, de divisão de responsabilidades, estabeleceu as atribuições de cada ente federativo (União, estados e municípios) determinando que cabe aos municípios, e não à União nem aos estados, a execução da política urbana. Para isso, ela define o **Plano Diretor** como instrumento básico da sua execução.

A Constituição Federal de 1988, além de prever a garantia do direito à participação, reconhece também uma reivindicação histórica dos movimentos de luta pela moradia no Brasil. O seu artigo 183 traz instrumentos jurídicos para reconhecer o direito social à moradia, através da titulação e urbanização das ocupações coletivas, favelas, cortiços e demais formas de morar da população de baixa renda no Brasil.



O §1º, Art. 183 da Constituição Federal de 1988, atento à igualdade de gênero, determina que os títulos de domínio e concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

A Constituição Federal determina, ainda, que a Política Urbana, assim como as demais políticas públicas do Brasil, deve ser executada sem discriminação em função da origem, da raça, do sexo, da cor e da idade e deve servir como meio de reparação das desigualdades, pela implementação de programas e projetos que tenham como foco os grupos vulnerabilizados. Desse modo, a título de exemplo, a implementação da política urbana deve observar os direitos fundiários indígenas e quilombolas, previstos, respectivamente, nos artigos 67 e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

A Figura 4 mostra de forma resumida a relação da Constituição Federal com as políticas urbanas e sociais.

A Constituição Federal de 1988 determinou a edição de uma lei para estabelecer as diretrizes gerais da Política Urbana. Trata-se da **Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001**, conhecida como Estatuto da Cidade.

Em síntese, a Constituição Federal de 1988:

- 01 Garante a participação social na formulação e execução da Política Urbana.
- 02 Elege o Município como ente federativo responsável pela execução da política urbana.
- 03 Condiciona o uso da propriedade ao cumprimento da sua função social e prevê formas de combate à especulação imobiliária.
- 04 Reconhece o direito à moradia e a obrigação do Estado brasileiro em promover a titulação e urbanização das ocupações coletivas, favelas, cortiços.

Figura 4 – Associação da Constituição Federal com as Políticas Urbanas e Sociais

Fonte: Elaboração gráfica do Projeto traDUS/Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2022).

1.4 Estatuto da Cidade e as Funções Sociais da Propriedade e da Cidade

O Estatuto da Cidade, **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**, entrou em vigor em 10 de outubro de 2001, após mais de uma década de disputa no Congresso Nacional. Essa lei veio para regulamentar o capítulo da Política Urbana da **Constituição Federal de 1988** e trouxe diretrizes e instrumentos que devem ser utilizados pelos municípios para fazer valer os princípios da função social das cidades e da propriedade urbana.



O parágrafo único do art. 1º do Estatuto da Cidade “estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (BRASIL, 2001).

Em 2021, o Estatuto da Cidade completou 20 anos de existência. O objetivo de construir cidades mais justas, includentes e participativas se apresenta como um desafio ainda maior em face das emergências sanitárias, climáticas e sociais que marcam o tempo presente. Uma boa estratégia para enfrentar esse objetivo é conhecer melhor essa lei, construída por diversos agentes sociais, com destaque para a participação dos movimentos sociais urbanos.

A proposta é começar o estudo pelas **diretrizes gerais da Política Urbana**. Elas estão previstas no artigo 2º do Estatuto da Cidade e conhecê-las ajudará a esclarecer os caminhos que devem ser percorridos para efetivação dos princípios das funções sociais da cidade e da propriedade. São, ao todo, 19 diretrizes, dentre as quais merecem maior destaque as listadas na Figura 5 (página seguinte).





Figura 5 – Algumas diretrizes do Estatuto da Cidade

Fonte: Brasil (2001). Elaboração gráfica do Projeto traDUS/Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2022).



Com base no Art. 182 da Constituição Federal, a execução da política de desenvolvimento urbano deve seguir as diretrizes gerais estipuladas em lei (Figura 6). Portanto, essas diretrizes do Estatuto da Cidade devem ser obrigatoriamente observadas pelos municípios em suas ações.



Figura 6 – Diretrizes da Política Urbana

Fonte: Brasil (2001). Elaboração gráfica do Projeto traDUS/Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2022).

O estudo das diretrizes da Política Urbana trazidas pelo Estatuto da Cidade nos possibilitou ter uma noção menos abstrata do caminho a ser percorrido para alcançar o princípio da função social das cidades. Agora é o momento de compreender o papel dos instrumentos nesse desafio.

O Estatuto da Cidade, no seu artigo 4º, traz um leque de **instrumentos** que podem ser acionados para a implementação da Política Urbana.

O significado da palavra “instrumento” remete à ideia de ferramenta útil para alcançar um objetivo. Portanto, é possível afirmar que os instrumentos trazidos pelo Estatuto da Cidade consistem em meios para operacionalizar a Política Urbana e conferir efetividade aos princípios da função social da propriedade e das cidades.

Os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade devem funcionar como uma caixa de ferramentas. A partir da análise dos problemas de cada município, serão selecionados os instrumentos mais adequados a cada situação.

A Constituição Federal de 1988, como já visto, determinou que cabe ao Município a execução da política urbana e definiu o Plano Diretor como instrumento básico para sua execução.

O Plano Diretor deve ser instituído por uma lei municipal, que deve ser elaborada conforme a Resolução nº 34, de 01 de julho de 2005, junto com a Resolução



Recomendada nº 164 de 26 de março de 2014, do Conselho Nacional das Cidades. Elas emitem orientações e recomendações quanto ao conteúdo mínimo do Plano Diretor.

O Plano Diretor integra o processo de planejamento municipal. Por sua vez, as leis orçamentárias (o Plano Plurianual, as diretrizes orçamentárias e o Orçamento Anual) devem incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas. O Plano Diretor deve prever projetos e ações prioritárias e indicar os recursos a serem aplicados na cidade. Dessa forma, ele opera como um instrumento de redistribuição de recursos e garantia do direito à cidade.

A lei que institui o Plano Diretor do município deverá ser revista a cada dez anos.

1.4.1 Obrigatoriedade do plano diretor

O Estatuto da Cidade determina, no seu artigo 41, que o Plano Diretor é obrigatório para cidades:

1. Com mais de vinte mil habitantes;
2. Integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
3. Integrantes de áreas de especial interesse turístico;
4. Onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos de combate à especulação imobiliária (parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU Progressivo no tempo e desapropriação com pagamento em títulos);
5. Inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional;
6. Incluídas no Cadastro Nacional de Municípios com Áreas Suscetíveis à Ocorrência de Deslizamentos de Grande Impacto, Inundações Bruscas ou Processos Geológicos ou Hidrológicos Correlatos.

Fique de olho:

A Lei Federal **nº 12.608, de 10 de abril de 2012**, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil passou a obrigar a elaboração de Plano Diretor para os municípios incluídos no Cadastro Nacional de Municípios com Áreas Suscetíveis à Ocorrência de Deslizamento de Grande Impacto, Inundações Bruscas ou Processos Hidrológicos Correlatos. Esse cadastro foi instituído pelo **Decreto nº 10.692, de 03 de maio de 2021**.

A ampliação da obrigatoriedade do Plano Diretor para esses municípios demonstra sua importância no enfrentamento das emergências climáticas.



Com base no princípio da gestão democrática da cidade, o Estatuto da Cidade determina que a participação social é requisito de validade do Plano Diretor. Ela é obrigatória em todas as fases do processo (elaboração, debate, aprovação, monitoramento), junto ao Executivo e ao Legislativo. O Estatuto aponta como mecanismos de participação (Art. 40):

- Promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;
- Publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;
- Acesso de qualquer pessoa aos documentos e informações produzidos.

A importância da participação social na elaboração do Plano Diretor levou o Conselho Nacional das Cidades a expedir a Resolução nº 25, de 18 de março de 2005. Idealmente é importante garantir a participação de diferentes pessoas da sociedade, em especial:

- Indivíduos ou grupos de indivíduos;
- Organizações e movimentos populares;
- Associações representativas das comunidades, tais como, associações comunitárias, federações de moradores, sindicatos, organizações não governamentais, associações de classe, coletivos;
- Redes e fóruns formados por cidadãos, movimentos sociais e organizações não governamentais (BRASIL, 2022, p. 21).

Agente público que impedir ou deixar de garantir a participação social no processo de elaboração do Plano Diretor incorrerá em improbidade administrativa.

1.4.2 O Plano Diretor e as funções sociais da propriedade e das cidades

O Estatuto da Cidade, no seu artigo 39, determina que as exigências fundamentais de ordenação da cidade são definidas no Plano Diretor, a partir da necessidade de cada município. Atender a essas exigências assegura o cumprimento da função social da propriedade e da cidade, de modo a garantir o bem-estar dos seus habitantes.

Apesar da clareza quanto ao protagonismo do município na definição das demandas para o cumprimento do princípio da função social das cidades e da propriedade, essa não é uma tarefa fácil e não há uma fórmula válida para todas as cidades. A tarefa do Plano Diretor não ocorre sem que haja conflitos entre agentes da produção da cidade, visto que há interesses que entram em colisão. É por isso que a participação ampla da



sociedade nesse debate é necessária e requisito de validade do Plano Diretor.

O Plano Diretor deve prever a destinação de cada porção do território do município: identificar os imóveis que não estão cumprindo sua função social; garantir terra urbanizada para a construção de moradias; definir espaços para equipamentos públicos e comunitários; reservar áreas para atividades econômicas, incluindo pequenos empreendimentos e serviços da agricultura familiar; demarcar os territórios ocupados pelas comunidades tradicionais, entre outras coisas.

O Plano Diretor tem um papel central na garantia da aplicação dos demais instrumentos da política urbana. Para o cumprimento da função social da propriedade e das cidades, o Plano Diretor deve definir uma estratégia de intervenção no território. Ela deve ocorrer de forma articulada e propor onde, como e em que parte do território os instrumentos urbanísticos devem ser aplicados.

Na página seguinte, estão alguns dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade que podem ser acionados pela política urbana (Figura 7). Propõe-se uma classificação em cinco grupos, com base na finalidade de cada instrumento.



Figura 7 – Instrumentos Previstos no Estatuto da Cidade

Fonte: Brasil (2001). Elaboração gráfica do Projeto traDUS/Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2022).

Para exemplificar a aplicação dos instrumentos em relação ao cumprimento da função social da propriedade e da cidade, foram selecionados três instrumentos para serem abordados com mais detalhes. A Figura 10 (página 23), apresentada a seguir, mostra alguns instrumentos do Estatuto da Cidade de forma sintética visando oferecer uma visão panorâmica do assunto. O conteúdo voltará a ser debatido ao longo do módulo, especialmente no Capítulo 3, a partir de seis situações concretas ocorridas em municípios brasileiros.

1.4.3 O combate à especulação imobiliária como forma de cumprimento da função social da propriedade

Com base no artigo 182 da Constituição Federal, o Estatuto da Cidade prevê instrumentos que buscam conter o uso da terra como reserva de valor. Quer dizer, são medidas que evitam que a terra dentro da cidade fique sem uso por anos. A “reserva de valor” é uma prática utilizada nas cidades por pessoas proprietárias que deixam seus imóveis vazios e sem uso, aguardando o aumento do seu valor, num processo conhecido como especulação imobiliária.

Os instrumentos de combate à especulação imobiliária estão previstos nos artigos 5º a 10 do Estatuto da Cidade. Por meio deles, o Poder Público municipal pode exigir a utilização do imóvel vazio, não utilizado ou subutilizado (Figura 8), pela aplicação sucessiva dos seguintes instrumentos:

- 1. Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios - PEUC:** o imóvel recebe notificação do poder público com exigência para seu parcelamento, edificação ou utilização em um prazo estabelecido;
- 2. Imposto progressivo no tempo sobre a propriedade territorial urbana - IPTU progressivo no tempo:** se o imóvel não for ocupado conforme exigência da PEUC, o imposto sobre ele aumentará, dentro de limites claramente estabelecidos;
- 3. Desapropriação mediante títulos da dívida pública:** após o período de progressividade determinado, o imóvel poderá ser desapropriado.



Figura 8 – Imóveis utilizados ou subutilizados

Fonte: Brasil (2001). Elaboração gráfica do Projeto traDUS/Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2022).

A aplicação desses instrumentos tem o objetivo de evitar que terrenos bem localizados, dotados de infraestrutura, coletivamente produzida, fiquem vazios, ociosos e sem uso.

A aplicação desses instrumentos deve acontecer sucessivamente e seguir algumas etapas, indicadas na Figura 9:

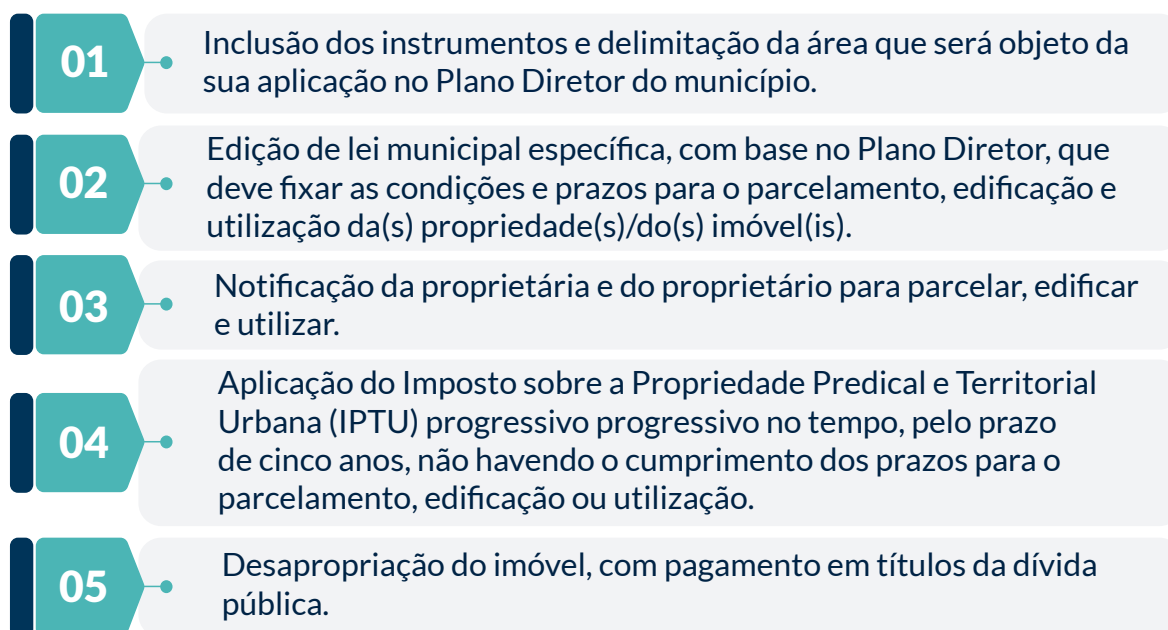


Figura 9 - Etapas de aplicação dos instrumentos

Fonte: Brasil (2001). Elaboração gráfica do Projeto traDUS/Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2022).

Após o município incorporar o imóvel ao seu patrimônio, ou seja, após a efetivação da desapropriação, o que acontece somente caso a pessoa proprietária descumpra todas as demais sanções, deverá ser promovido o adequado aproveitamento do imóvel, de modo a concretizar a função social da propriedade e atender o bem-estar da população.

O adequado aproveitamento do imóvel vai depender da realidade de cada município e do tipo de imóvel adquirido, sendo possível, dentre outros usos, a utilização para a construção de escolas, hospitais, moradias e/ou parques.

Nesse caso, a combinação de instrumentos pode ser muito importante. Por exemplo, se o imóvel desapropriado estiver localizado em uma área demarcada como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) no Plano Diretor, obrigatoriamente deverá ser edificada ali habitação de interesse social, ou seja, moradia a preços acessíveis, para a população de baixa renda. Assim como, se há demanda por habitação de interesse social e existem áreas vazias nas cidades, esta área pode ser demarcada como ZEIS. A ZEIS é outro instrumento contido no Estatuto da Cidade, cujo principal objetivo é reconhecer e promover a moradia para a população de baixa renda na cidade, em áreas bem localizadas e dotadas de infraestrutura e equipamentos.

A Figura 10 (página seguinte) apresenta instrumentos do Estatuto da Cidade, sua aplicação e recomendações para mais informações.

A maioria dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade precisa ser regulamentada por leis municipais para que sua aplicação seja possível. A efetividade do Estatuto da Cidade deverá ser alcançada por meio da elaboração de planos locais de habitação e regularização fundiária, cadastro, mapeamento de vazios urbanos, entre outras medidas.



INSTRUMENTO	FINALIDADE	BASE LEGAL	SAIBA MAIS
OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR	Recuperar para a coletividade o valor agregado ao imóvel decorrente de investimento público.	Lei nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade	Propriedade urbana: dos direitos de construir e da sua outorga onerosa 
ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA	Avaliar os impactos de empreendimentos e atividades na cidade de modo a evitar, mitigar ou compensar esses impactos e, assim, promover uma melhor distribuição de benefícios e ônus do processo de urbanização.	Lei nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade	Guia de Regulamentação e Implementação do Estudo de Impacto de Vizinhança: 
OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA	Promover transformações urbanas em áreas da cidade, garantido o interesse público e a participação da população afetada.	Lei nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade	Operação urbana consorciada: 
ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL (ZEIS)	Reservar imóveis vazios ou subutilizados para destinação de habitação de interesse social.	Lei nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade	Zonas Especiais de Interesse Social 

Figura 10 – Exemplificação de instrumentos do Estatuto da Cidade, aplicações e informações

Fonte: Brasil (2001). Elaboração gráfica do Projeto traDUS/Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2022).

Leis federais, estaduais e municipais podem criar novos instrumentos de política urbana que não foram previstos no Estatuto da Cidade, como ocorreu, por exemplo, com a Cota de Solidariedade, em São Paulo (SP), prevista em uma lei de âmbito local: o Plano Diretor de São Paulo. A Cota de Solidariedade prevê que empreendimentos com 20 mil m² de área construída ou mais são obrigados a destinar o equivalente a 10% de sua área para o atendimento habitacional de famílias com renda de até 06 salários mínimos.



PARA CONSTRUIR OS CAMINHOS DA GESTÃO PLENA DA POLÍTICA URBANA É PRECISO:

- Elaborar o Plano Diretor e acompanhar a sua implementação;
- Elaborar e implementar políticas e planos setoriais, programas, planos urbanísticos e projetos indicados no Plano Diretor;
- Assegurar coerência e garantir integração entre os instrumentos de planejamento;
- Monitorar a aplicação da legislação básica e complementar relacionada à política urbana;
- Garantir uma base de informações necessárias ao planejamento;
- Apurar e avaliar periodicamente os indicadores relacionados à questão urbana e os impactos das ações no território;

1.4.4 Plano Diretor e a gestão orçamentária

É muito comum estar em um bairro periférico e ouvir os seus moradores e moradoras dizerem “eu vou à cidade”, quando querem fazer referência ao centro ou a alguma parte da cidade dotada de infraestrutura e serviços urbanos. Essa frase revela a desigualdade no acesso à cidade e impõe uma reflexão sobre meios de promover a “distribuição de cidade”, ou seja, a justa distribuição dos benefícios da urbanização.

Como foi visto, o Plano Diretor é concebido como instrumento redistributivo e de justiça social. Isso significa dizer que os recursos (humanos, financeiros, técnicos etc.) a serem aplicados na cidade precisam atender ao objetivo de reduzir as desigualdades socioespaciais (diferenças existentes entre as partes da cidade). Bairros e localidades sem infraestrutura, transporte, equipamentos, serviços e espaços públicos de lazer e convivência e bairros onde essas necessidades são atendidas de forma inadequada devem ser priorizados e receber mais investimentos em relação a bairros mais estruturados. Os instrumentos de política urbana devem ser utilizados para efetivar a “democracia territorial”, ou seja, para promover uma justa distribuição dos benefícios e dos ônus da urbanização.

Uma vez elaborado o Plano Diretor, é preciso pensar nos meios de implementação. Isso implica desdobrar as diretrizes em planos, programas e projetos específicos e planejar a aplicação dos recursos no tempo. Como previsto no Estatuto da Cidade, as leis e peças orçamentárias (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual) precisam contemplar as diretrizes e as prioridades do Plano Diretor, estabelecendo os vínculos das diretrizes com os recursos necessários. Essa vinculação do Plano Diretor com as peças orçamentárias permite colocar o planejamento urbano na agenda cotidiana da administração municipal. Somente assim esse planejamento pode se inserir no processo contínuo da gestão pública e ser permanentemente avaliado pelo órgão responsável pela política urbana e pelas instâncias de participação e controle social.



Uma base normativa sólida e uma institucionalidade que garanta a gestão urbana participativa comporão a estrutura básica de gestão da política urbana (Figura 11), geralmente chamada de Sistema de Desenvolvimento Urbano. Trata-se de um conjunto formado por instrumentos; instâncias de planejamento e gestão urbana; e recursos devidamente integrados e orientados pelo propósito de garantir o direito à cidade.

Esse sistema é elaborado no Plano Diretor, baseando-se nas características do município e da região em que ele está inserido.

Embora o Sistema Municipal de Desenvolvimento Urbano seja definido no Plano Diretor, um instrumento de abrangência municipal, deve haver integração ao Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano e ao Sistema Estadual de Desenvolvimento Urbano, considerando as competências de cada ente da federação. Isso é importante para que a distribuição justa de recursos voltados à política urbana também ocorra nos âmbitos federal e estadual, a fim de reduzir as desigualdades regionais e atender ao princípio da democracia territorial.

As decisões sobre a aplicação de recursos, o acompanhamento, o monitoramento e o controle social da política urbana devem ser feitos a partir de uma base de dados composta por informações públicas e integradas. A análise deve se dar por meio de uma estrutura institucional e técnica adequada, do monitoramento através de indicadores e, principalmente, da participação e controle social. Somente assim é possível avaliar se a política urbana está cumprindo as diretrizes do Estatuto da Cidade orientadas pelo Plano Diretor, corrigir rumos e caminhar em direção à conquista do direito à cidade por todas as pessoas que nela habitam.

A gestão adequada da política urbana depende, ainda, do esforço do governo para ampliar as receitas, melhorar a capacidade de investimento e aplicar os recursos de acordo com as prioridades estabelecidas no Plano Diretor. Também é importante a criação de um “Fundo de Desenvolvimento Urbano”, com destinação específica de recursos.



Figura 11 – Estrutura básica de gestão pública urbana

Fonte: Elaboração gráfica do Projeto traDUS/Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2022).

1.5 Direito à Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social (ATHIS) como Direito à Cidade

O Estatuto da Cidade prevê a “assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos” (BRASIL, 2001). Essa determinação possui imenso potencial na oferta do suporte técnico e jurídico para intervenções que possam garantir o acesso da população de baixa renda a serviços, infraestrutura e equipamentos urbanos coletivos ou públicos.



Essa assistência técnica e jurídica pode ocorrer na regularização fundiária, na implantação de soluções de saneamento, centros comunitários e creches, na melhoria de espaços públicos e no acesso à moradia adequada, pela construção e melhoria das casas. Também pode acontecer na elaboração de planos de urbanização e/ou planos territoriais de base popular, desenvolvidos com a participação direta de moradores.

O trabalho de assistência técnica e jurídica pode ser desenvolvido por prefeituras ou por entidades, a exemplo de ONGs, universidades públicas, comunitárias e privadas. Para isso, é indispensável a elaboração de um programa de âmbito municipal para orientar as ações de assistência técnica e jurídica e destinar recursos com essa finalidade, mediante editais de seleção pública lançados com frequência e regularidade. A dimensão e a escala dos problemas urbanos exigem que as ações de assistência técnica sejam contínuas, o que requer a institucionalização dessas ações como política pública e programa governamental e não apenas como atitude voluntária de entidades e instituições. Esse entendimento foi consolidado em uma lei federal específica, que descrevemos a seguir.

Experiências de assessorias técnicas desde os anos 1980, em apoio a projetos habitacionais de autogestão, deram legitimidade para a formulação e aprovação da **Lei Federal nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008**. Esta lei assegura o direito das famílias de baixa renda à assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social, como parte integrante do direito social à moradia. É garantido o acesso à arquitetura e à engenharia para as famílias de até três salários mínimos, incluindo todos os trabalhos de projeto, acompanhamento e execução da obra por profissionais habilitados. Isso engloba a edificação, reforma, ampliação do imóvel, além da regularização fundiária.

“A assistência técnica e jurídica relaciona-se ao Plano Diretor que deve, no mínimo, demarcar as áreas nas quais reside a população de baixa renda, como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), e caracterizá-las”. (BRASIL, 2022, p. 915)

A instituição da ATHIS por lei representou uma grande conquista dos movimentos sociais e de entidades envolvidas em práticas de assistência técnica, por comprometer o estado brasileiro em uma política pública voltada à universalização dos serviços de arquitetura e engenharia. Esforços estão sendo feitos por universidades, conselhos profissionais e algumas prefeituras para tornar essa política pública efetiva, mas ainda sem muitos avanços. A pandemia da Covid-19 e as tragédias recentes ocorridas em diversas cidades brasileiras colocaram a política habitacional em destaque na agenda pública, reacendendo o debate sobre ATHIS. Entretanto, é preciso ainda que o Estado garanta as condições para tornar a ATHIS uma política pública perene e, assim, alcançar os seus propósitos associados à garantia do direito à cidade.



Fique de olho:

Para saber mais sobre assistência técnica, acesse o Manual para a Implantação da Assistência Técnica Pública e Gratuita a Famílias de Baixa Renda para Projeto e Construção de Habitação de Interesse Social, elaborado pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB).



Você também pode acompanhar o Fórum de Assessoria Técnica Popular do Nordeste. Trata-se de uma rede de abrangência regional formada por entidades e pesquisadores dedicados à assessoria técnica.



Visite também:



CAPÍTULO 2 – A CIDADE É UMA SÓ!

É possível observar e entender a cidade a partir de muitas perspectivas: a partir do relevo, do clima, das atividades econômicas, do uso e da ocupação do solo, da habitação, do saneamento, da mobilidade e de outras dimensões. Mas, todas elas se integram em uma totalidade e interferem umas nas outras. Por essa razão, não é possível isolar cada elemento da cidade se o que se pretende é entender a complexidade do fenômeno urbano e da cidade. Sobretudo se ainda queremos interferir nos processos que fazem o direito à cidade não chegar à maioria das pessoas.

A cidade é uma produção coletiva (feita por muitas mãos) e as contradições observadas nessa produção fazem parte da sua história e dos embates de interesses dos agentes na sua formação e transformação nos diferentes contextos. Por isso, é preciso pensar a política urbana como uma política pública que articula as outras políticas setoriais: habitação, infraestrutura, uso do solo, mobilidade, meio ambiente, emprego e renda, educação, saúde, assistência social etc. Essa articulação e integração das políticas por meio da política urbana é possível por todas elas se darem num mesmo território, em um mesmo chão, o chão da cidade. Esse chão, essa cidade, participa do território do país de formas diferentes, a depender do olhar e da aproximação que fazemos dele, ou seja, da escala.

Este capítulo trata de aspectos que ajudam a reconhecer a cidade como esse todo complexo. Ele também traz elementos de reflexão para pensar como articular as políticas setoriais.

2.1 A Cidade se Forma e se Transforma: Alguns Desafios para a Política Urbana

Quando se observa a cidade, principalmente as grandes cidades, a visão que se tem é sempre por partes. É possível perceber a sua existência para além do que essa visão é capaz de captar. As edificações, as ruas, as casas, as empresas, os espaços públicos, áreas verdes, e sobretudo, o movimento de pessoas e veículos mostram que a cidade é continuamente produzida e transformada, de diferentes maneiras, por diferentes agentes sociais. Há também processos que interferem no cotidiano das pessoas e que alteram a configuração do espaço urbano, relacionados com dinâmicas mais amplas de transformação, inclusive globais. Estes processos estão associados, muitas vezes, a crises econômicas, políticas, ambientais, sanitárias ou de múltiplas dimensões.

Os processos urbanos são complexos e relacionam diversos aspectos da economia, da sociedade e do território e nem sempre é possível visualizar como eles alteram as cidades. Mudanças no perfil demográfico no Brasil, como o envelhecimento da população (aumento do percentual da população idosa no conjunto da população ao longo do tempo) e a maior mobilidade da população (crescimento do percentual de pessoas que vivem fora das cidades onde nasceram, por exemplo), não são percebidas de forma imediata, mas impactam diretamente as demandas sociais e exigem mudanças nas políticas públicas.

Essas transformações mais amplas na sociedade trazem novos desafios à política urbana. Observa-se, por exemplo, como a crise climática impacta mais diretamente os territórios populares das cidades, situados muitas vezes em encostas íngremes, baixadas e beiras de rios e carentes de infraestrutura adequada, o que evidencia a necessidade de priorizar investimentos nessas áreas. Algumas cidades costeiras já sofrem com a influência das marés e outras serão fortemente impactadas com a elevação do nível do

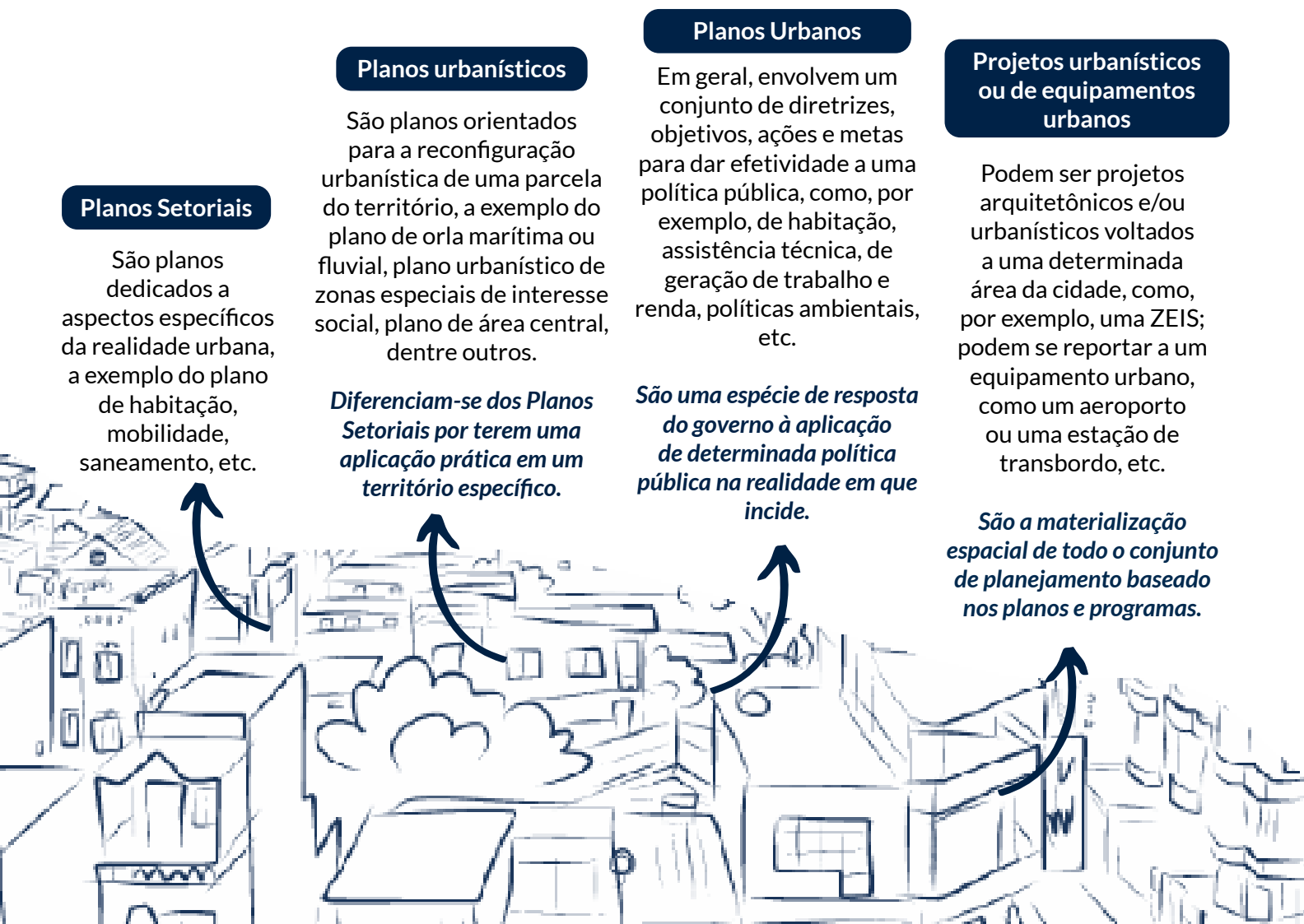


mar, o que exige mecanismos de prevenção e mitigação desses impactos. A ampliação do trabalho remoto abre o alerta para se pensar no esvaziamento de áreas de comércio e serviços e nas soluções para manter o dinamismo dessas áreas, com o estímulo a outros usos, como, por exemplo, o habitacional, voltado para diferentes faixas de renda. O aumento da população idosa requer a adequação dos espaços públicos, tornando-os mais acolhedores e acessíveis a esse público.

Esses exemplos mostram a complexidade das questões urbanas e a importância de articular os diversos setores da administração pública (intersectorialidade) e as diversas áreas do conhecimento (interdisciplinaridade) para construir a política urbana. Se a realidade urbana é tão complexa e múltipla, parece óbvio que a política urbana precisa enfrentar essas questões de forma integrada, mas a prática revela que a abordagem setorial ainda persiste no planejamento e na gestão urbana.

Para contribuir para a quebra dessa “tradição” de pensar e intervir na cidade de forma fragmentada, esforços são necessários para integrar os planos específicos (setoriais, urbanísticos e outros), assim como os programas e projetos, ao Plano Diretor. É importante também lembrar que cada um desses instrumentos atende a objetivos próprios, incide em escala específica, demanda metodologia e equipe técnica especializada e todos exigem participação e controle social na sua elaboração e implementação. De forma sucinta, esses instrumentos podem ser assim definidos (Figura 12):

Figura 12 – Estrutura básica de gestão pública urbana



A interdisciplinaridade e a intersetorialidade devem acontecer não só no âmbito do planejamento, mas em todas as dimensões da gestão: na implementação das políticas públicas; no acompanhamento e monitoramento durante o período de execução; na avaliação do cumprimento dos seus objetivos e do quanto e como a política alterou a realidade sobre a qual incidiu. Nesse sentido, a interação e a coordenação entre as unidades responsáveis pelas políticas setoriais são indispensáveis.

PARA FIXAR

INTERSETORIALIDADE

Acontece quando as unidades responsáveis por políticas setoriais coordenam e integram suas ações, projetos, programas e políticas. O objetivo é que as ações aconteçam de forma harmônica no território. Exemplos de políticas urbanas setoriais: habitação, saneamento, mobilidade e finanças (BRASIL, 2021, p. 76).

INTERDISCIPLINARIDADE

Acontece quando diferentes áreas do conhecimento se complementam e são colocadas em interação para entender ou alterar um determinado problema, situação ou fenômeno da realidade.

Algumas questões urbanas extrapolam o âmbito municipal e demandam a cooperação e o compartilhamento entre os entes federativos no planejamento e na gestão do território. A Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, que institui o Estatuto da Metrópole, estabelece a obrigatoriedade da elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, mediante definição de diretrizes para o desenvolvimento territorial e dos projetos estruturantes necessários. Esse plano define as orientações quanto às funções públicas de interesse comum, que dizem respeito às políticas públicas ou ações “cuja realização por parte de um município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em municípios limítrofes” (conforme Art. 2º da Lei nº 13.089/ 2015).

Podem ser citados como exemplos de função pública de interesse comum: a implantação de um aterro sanitário que seja compartilhado por mais de um município; o transporte intermunicipal; ou a gestão de manancial hídrico que abastece uma região metropolitana.

2.2 Aspecto interfederativo da Política Urbana

Os desafios que envolvem o direito à cidade exigem a cooperação entre os entes que compõem a federação brasileira. A federação é a forma de Estado existente no Brasil. Nela há vários centros de poder autônomos: União, estados e municípios. Dessa forma de Estado, decorre o pacto federativo que se constitui no conjunto de regras constitucionais que define a divisão de competências, ou seja, o que cabe a cada ente federativo fazer ou legislar.

A divisão de competências, prevista na Constituição Federal de 1988, foi feita em função da predominância de interesses. Coube à União o poder de legislar sobre matérias de interesse nacional e internacional; aos estados, sobre matérias de interesse regional; e aos municípios, sobre matérias de interesse local.



COMPETÊNCIAS DA UNIÃO ESTADO MUNICÍPIO		
UNIÃO	Art. 21 e 22	Elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (inciso IX); Planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e inundações (inciso XVIII); Instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos (inciso XX); Estabelecer diretrizes da política nacional de transporte (inciso IX).
ESTADOS	Art. 25	Instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos dos municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (atividades ou serviços que, para sua execução de forma mais eficaz, devem ser prestadas de forma cooperada entre os municípios, a exemplo de transporte e saneamento).
MUNICÍPIOS	Art. 30 e 182	Legislar sobre assunto de interesse local (inciso I); Suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (inciso II); Promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante o planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (inciso, VIII); Criar, organizar e suprimir distritos (inciso IV); Organizar serviços públicos de interesse local, como transporte (inciso V).
COMPETÊNCIAS PARTILHADAS ENTRE UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS		
UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS	Art. 23	Promover programas de construção de moradia e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (inciso, IX); Proteger bens de valor histórico, artístico e cultural (inciso III).
UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS	Art. 24	Legislar sobre: Direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; Florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; Proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; Responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Figura 13 – Divisão de Competências na Política Urbana e Setorial conforme Constituição Federal de 1988

Fonte: Brasil (1988). Elaboração gráfica do Projeto traDUS/Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2022).



As competências dos entes federados que guardam relação com a Política Urbana estão distribuídas na Constituição Federal, conforme mostra a Figura 13 (página anterior).

Pela Figura 13 (página anterior), é possível perceber que algumas competências são exercidas apenas por um ente federado. Em outras situações, essas competências são exercidas de forma conjunta e partilhada. Por exemplo, a competência para elaborar o Plano Diretor é exclusiva dos municípios, enquanto cabe à União, estados e municípios, em conjunto, promover os programas de construção de moradia.

De toda forma, como não há hierarquia entre os entes federados, a União não pode atuar em matérias que foram reservadas aos estados e municípios, e vice-versa. Por exemplo, NÃO cabe à União editar uma lei que determine o horário de funcionamento dos estabelecimentos de uma cidade, pois trata-se de assunto de interesse local, o que, portanto, compete APENAS ao município.

Com a determinação constitucional sobre a competência da União de definir as diretrizes para o desenvolvimento urbano e para as políticas setoriais de habitação, saneamento básico e transportes urbanos, entre 2005 e 2012, foram editadas cinco leis federais (Figura 14). Essas leis estabelecem os objetivos, as diretrizes e os instrumentos para a execução das políticas públicas setoriais, cuja implementação deve ser guiada pela participação, controle social e cooperação entre os entes federados.

Figura 14 – Políticas Setoriais

POLÍTICAS SETORIAIS	
LEI Nº 11.124, DE 16 DE JUNHO DE 2005	Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.
LEI Nº 11.445, DE 5 DE JANEIRO DE 2007, ALTERADA PELA LEI 14.026, DE 15 DE JULHO DE 2020.	Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico.
LEI Nº 12.187, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2009.	Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências.
LEI Nº 12.305, DE 2 DE AGOSTO DE 2010.	Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências.
LEI Nº 12.587, DE 3 DE JANEIRO DE 2012.	Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

Figura 14 – Políticas Setoriais

Fonte: Brasil (2005, 2007, 2009, 2010, 2012, 2020). Elaboração gráfica do Projeto traDUS/Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2022).

Se forem consideradas as diversas escalas e complexidades do fenômeno urbano e a exigência de conhecimento e ação em diferentes campos de saberes, podem ser citadas outras políticas que afetam o desenvolvimento e a sustentabilidade das cidades, tais como as de: Segurança Hídrica, Meio Ambiente, Patrimônio, Desenvolvimento Regional, Riscos, entre outras políticas setoriais.



Contudo, ao olhar a intersectorialidade de forma mais ampla, é possível mencionar outras políticas que devem ser integradas às políticas territoriais, no intuito de garantir o direito à cidade: as políticas relacionadas à diversidade social (mulheres, idosos, pessoas negras, pessoas com deficiência, primeira infância, juventude, etc.), educação, saúde e desenvolvimento econômico. Todos esses setores e todos esses públicos devem ser observados no planejamento e na execução da política urbana.

A partir dos marcos regulatórios, instituídos pelas leis federais para as políticas setoriais, cabe aos estados e municípios, levando em consideração a repartição de competências, elaborar planos e instituir conselhos e fundos, formando um tripé capaz de conferir operacionalidade às políticas públicas setoriais de âmbito local.

Essa tarefa, atribuída a esses entes federados, é indispensável para a efetivação das políticas setoriais e condiciona, em muitos casos, o repasse de recursos financeiros da União. Por exemplo, a Lei Federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005, instituiu o Sistema Nacional de Habitação (SNHIS), criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e instituiu o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, que reúne recursos para investimento em habitação. A partir da instituição do SNHIS, houve uma divisão de atribuições entre os entes federados. Os estados e municípios aderiram ao SNHIS, havendo o compromisso de criar os sistemas e os planos locais de habitação de interesse social - ou seja, a adesão ao sistema nacional é a forma de acessar os recursos federais que, para que sejam aplicados, devem contar com um fundo e um conselho, responsáveis pela execução de um plano no nível local com essa finalidade.

Os sistemas locais devem ser compostos por um fundo com dotação orçamentária específica e geridos por um conselho com participação paritária de membros do poder público e da sociedade civil, sob pena de ficarem impedidos de acessar os recursos do FNHIS.

A Figura 15 demonstra a proporção dos municípios com presença de instrumentos de gestão do SNHIS em 2017.

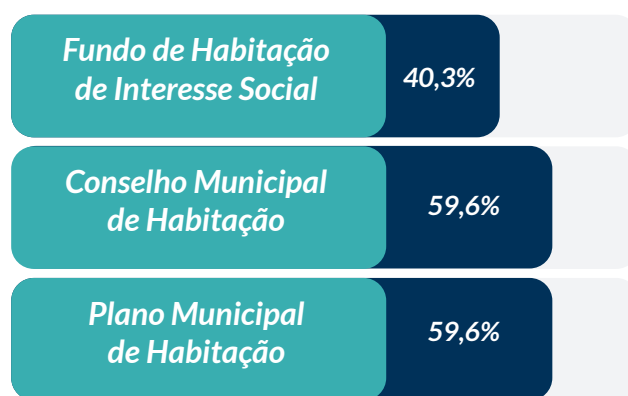


Figura 15 – Proporção de municípios com presença de instrumentos de gestão - SNHIS - 2017

Fonte: IBGE, 2018. Elaboração gráfica do Projeto traDUS/Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2022).

É preciso salientar que, embora haja partilha de competências entre os entes federados, a Constituição Federal de 1988 deixou claro o protagonismo do município para executar a Política Urbana, que deve ser orientada pelas diretrizes gerais propostas pela União.

2.3 Gestão e Participação: o papel dos conselhos

A Constituição Federal de 1988 adotou uma proposta de democracia ampliada que valoriza a participação popular, ao determinar, no parágrafo único do seu artigo 1º, que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Por essa concepção, a democracia passa a ser exercida de forma representativa, pela voz e pelo voto, e também de forma direta, por meio da participação em esferas públicas participativas.

Democracia é um **regime político** (forma de distribuição do poder) em que a soberania é **exercida pelo povo**, ou seja, a vontade da população é a fonte do poder e deve guiar os atos dos governantes.

Foram criadas diversas esferas públicas de participação para atribuir efetividade ao regime democrático proposto pela Constituição Federal de 1988, a exemplo dos conselhos gestores, orçamentos participativos e conferências, que permitem a participação direta na formulação e implementação das políticas públicas.

No campo da política urbana, como visto, o Estatuto da Cidade criou um leque de instrumentos para o fortalecimento da governança participativa, institucionalizando, no plano federal, práticas experimentadas em nível local. Um bom exemplo é o orçamento participativo que, desde 1989, já estava implementado no município de Porto Alegre, Rio Grande do Sul. Em relação aos conselhos gestores de políticas públicas, Gohn (2011, p. 7), define-os como “canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos”. No Brasil, antes do Estatuto da Cidade, diversos municípios já tinham criado, no decorrer da década de 1990, o Conselho Municipal de Habitação Popular, como é o caso de Diadema (SP), Belo Horizonte (MG) e Santo André (SP).

Esse redesenho da concepção democrática permitiu um maior controle social do Estado. No plano federal, em 2004, foi instituído o Conselho Nacional das Cidades, órgão colegiado composto por organizações sociais, ONGs, setor produtivo, entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa, entidades sindicais e órgãos governamentais. Os conselhos são espaços fundamentais para o estabelecimento de diretrizes das políticas públicas para os planos e programas de desenvolvimento urbano, habitação, saneamento, transporte e mobilidade urbana, exercendo o controle social das políticas públicas.

O Decreto nº 9.666, de 02 de janeiro de 2019, estabeleceu a competência institucional pelo processo de formulação, revisão, implementação, monitoramento e avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), que atualmente é exercido pela Secretaria Nacional de Mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano. Essa política deve orientar o processo de desenvolvimento urbano do país e, portanto, requer que a sua elaboração seja conduzida com participação ampla dos estados e municípios e da sociedade civil, com participação e controle social do Conselho Nacional das Cidades.



CAPÍTULO 3 – RECONHECENDO O DIREITO À CIDADE

Neste capítulo, será abordada a atuação de agentes da produção da cidade a partir de situações concretas, demonstrando como os instrumentos jurídicos e urbanísticos foram acionados (ou não) para o cumprimento da função social da cidade e da propriedade. Essa abordagem é feita a partir de seis casos ocorridos após a aprovação do Estatuto da Cidade.

A seleção dos casos foi feita de modo a garantir a percepção sobre as diferenças do quadro urbano brasileiro (regionais, demográficas, de porte entre municípios e cidades etc.) e teve por objetivo apresentar situações e contextos distintos e formas diferenciadas de aplicar os instrumentos, pelos diversos agentes, incluindo os entes federativos, sistema de justiça e organizações da sociedade civil.

3.1 Agentes da Produção do Espaço Urbano

Neste tópico, são apresentados aspectos da inserção de agentes que atuam na produção da cidade, marcada pelas contradições e conflitos envolvidos nas relações entre esses agentes e seus interesses, já mencionados no Módulo 1. Nesse jogo de forças, entram em conflito as relações que tais agentes estabelecem com a cidade, como valor de uso (morar, passear, estudar, ter contato com a natureza, celebrar e encontrar as pessoas, por exemplo) ou como valor de troca (obter renda com a terra ou por meio do aluguel; construir e vender unidades imobiliárias; executar e explorar empreendimentos industriais, de lazer, de turismo e de entretenimento, entre outros) (Figura 16).



Figura 16 – Proporção de municípios com presença de instrumentos de gestão - SNHIS - 2017

Fonte: IBGE, 2018. Elaboração gráfica do Projeto traDUS/Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2022).



Esse jogo complexo é, em tese, mediado pelo Estado, que tem o poder de interferir nos processos urbanos, mas está sujeito às relações de força dominantes em um dado contexto histórico. Portanto, o Estado não é neutro e atua de acordo com esse embate de forças (políticas, econômicas e sociais) que afetam decisões sobre as políticas públicas.

No sistema capitalista, as forças que enxergam a cidade como valor de troca, como agentes imobiliários e financeiros, são dominantes e direcionam os processos urbanos. Atuam na transformação da cidade conforme seus interesses, por meio de parcerias público-privadas; pressionando a prefeitura para expandir os perímetros urbanos e, assim, valorizar terrenos; na implantação de empreendimentos de luxo em áreas afastadas da cidade. Entretanto, a ação desses agentes depara-se, muitas vezes, com outras maneiras de olhar e vivenciar a cidade que, por outro lado, reforçam o seu valor de uso, como a perspectiva do direito de morar, de preservar ambientes de valor ecológico e cultural, dentre outras.

Essas diferentes relações estabelecidas na produção e no uso da cidade geram conflitos, principalmente quando os interesses de agentes privados se deparam com ações de resistência de grupos sociais e comunidades atingidas, em defesa dos seus territórios de moradia, trabalho e outros igualmente importantes para a coletividade. Esses conflitos, em regra, estão relacionados a pressões dos agentes privados sobre esses territórios populares, principalmente quando estão localizados em áreas centrais, de valor imobiliário ou turístico ou em áreas de expansão urbana.

3.2 Perspectiva de Direitos: estudos de caso de processos de formação e expansão urbana

A expansão urbana se define pela extensão da ocupação para além das áreas de ocupação já consolidadas da cidade. Muitas vezes, é induzida pelo aumento do perímetro urbano, por meio de lei, com a transformação de áreas rurais em áreas urbanas. A ampliação do perímetro urbano tem como consequência imediata a possibilidade de parcelamento do solo para fins urbanos – a exemplo da criação de novos loteamentos e condomínios fechados.

Toda mudança no perímetro urbano impacta diretamente no preço da terra, levando muitas vezes à saída de pequenas e pequenos agricultores rurais e comunidades tradicionais do seu território para a instalação de condomínios fechados e outras formas urbanas incompatíveis com o modo de viver e as formas de subsistência no meio rural.

Os modos de vida dessa população estão muitas vezes associados a práticas de religiões de matrizes africanas, comunidades de bem-viver, hortas urbanas coletivas, comunidades pesqueiras marisqueiras que passam a lidar com esses conflitos na relação entre o rural e o urbano.

No intuito de diminuir os impactos da expansão urbana, o Estatuto da Cidade, no seu artigo 42-B, determina que todos os municípios que pretendam ampliar o perímetro urbano devem elaborar um projeto específico, definindo limites e condicionantes.

Os dois casos selecionados trazem situações concretas que mostram os limites e potencialidades da legislação urbanística em relação à questão urbano-rural. O primeiro busca evidenciar os instrumentos utilizados em relação aos modos de vida rural e tradicional existentes na cidade e o segundo trata da expansão urbana sobre o território rural.





CASO 01

Reconhecimento de territórios de interesse cultural pelo Plano Diretor como forma de preservação de culturas tradicionais

O Quilombo Chácara das Rosas está situado no bairro Marechal Rondon, município de Canoas, Rio Grande do Sul. Seus moradores e moradoras viviam sob pressão de agentes do capital imobiliário (construtoras e incorporadoras, por exemplo), pois moravam em uma das áreas mais valorizadas da cidade de Canoas. Dessa forma, construir grandes empreendimentos ali geraria bastante lucro para as empresas.



Saiba mais sobre o Quilombo Chácara das Rosas

Segundo o art. 2º do Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, as comunidades quilombolas são “grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida”.

A conquista da implementação de políticas públicas relativas ao reconhecimento dos direitos quilombolas ocorreu após décadas de lutas. Em 2006, a Fundação Cultural Palmares emitiu a Certificação Quilombola, após o autorreconhecimento da comunidade. Em 2009, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) promoveu a titulação coletiva e a comunidade quilombola tornou-se, enfim, oficialmente proprietária daquela terra.

A titulação de terras de comunidades tradicionais (como quilombolas e indígenas) é uma forma de proteger a identidade delas e também de preservar áreas ambientais. É um meio que o Estado tem de reconhecer que aquelas pessoas possuem direito à terra para garantir a sobrevivência, a manutenção da cultura e o bem-viver do grupo.

Este caso prático demonstra como políticas de habitação, de preservação cultural e de planejamento urbano podem ser articuladas para defender o direito à cidade.



Saiba mais sobre as etapas de titulação dos quilombos no Brasil





Figura 17 – ZEIS criada sobre o território do Quilombo Chácara das Flores

Fonte: Elaboração gráfica do Projeto traDUS/Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2022).



CASO 02

Expansão urbana por alteração de perímetro urbano e descumprimento da função social da propriedade

O município de Feira de Santana, localizado na Bahia, possui cerca de 600 mil habitantes. Em 2013, a **Lei Municipal Complementar nº 75, de 20 de junho de 2013**, ampliou o perímetro urbano e criou seis novos bairros. A expansão urbana também foi tratada no Plano Diretor, instituído pela **Lei nº 117, de 20 de dezembro de 2018**.

Para incentivar a ocupação dos territórios rurais, transformados em bairros, o município construiu vias e avenidas nesta região. A pressão sobre pequenas comunidades de trabalhadoras e trabalhadores rurais e tradicionais aumentou ainda mais após o Plano Diretor de 2018, que trouxe parâmetros urbanísticos que incentivaram a ocupação do território de forma mais densa.

Assim, os terrenos limítrofes às comunidades quilombolas e de pequenas produtoras e pequenos produtores rurais passaram a ser utilizados por empresas de incorporação imobiliária, especialmente para a construção de condomínios fechados, gerando diversos impactos negativos sobre o modo de vida das comunidades rurais e tradicionais:

- 1. Mudança na tributação:** a cobrança do Imposto Territorial Rural (ITR) foi substituída pelo Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), cujo valor é maior;
- 2. Direitos previdenciários:** com a transformação da terra rural em terra urbana, os moradores e moradoras, apesar de sobreviverem da cultura de subsistência, tendem a enfrentar obstáculos para que possam usufruir dos direitos previdenciários na condição de segurado especial (trabalhador rural);
- 3. Aumento da violência:** a intensificação do fluxo de pessoas vem acarretando o aumento da violência nas comunidades rurais e quilombolas;
- 4. Pressão imobiliária:** a mudança do uso rural para urbano vem gerando processos especulativos e pressão do mercado imobiliário sobre as comunidades tradicionais e pequenas produtoras e pequenos produtores rurais.



Por outro lado, as pessoas que detêm propriedades rurais improdutivas, transformadas em terra urbana, foram duplamente beneficiadas: (1) pela valorização das suas terras, em função da implantação da infraestrutura e alteração do uso de rural para urbano; (2) pelos novos parâmetros urbanísticos adotados, que lhes permite construir nos lotes com novos usos e com prédios mais altos.

Como se vê, o Plano Diretor de Feira de Santana NÃO observou a diretriz da Política Urbana prevista no Estatuto da Cidade, que impõe a integração e complementariedade entre as atividades urbanas e rurais, com vistas ao desenvolvimento do município e ao cumprimento da função social da propriedade. Ao contrário, houve a incorporação dos territórios ocupados por comunidades tradicionais e pequenas produtoras e pequenos produtores à área urbana, enquadrando todas e todos na categoria de bairros, ainda que esses territórios permanecessem destinados à produção de cultura de subsistência.

A situação foi agravada pelo fato da conversão da terra rural em urbana NÃO ter sido acompanhada pela distribuição justa dos ônus e benefícios da urbanização e por instrumentos de inibição de processos especulativos.

Cabe destacar que, nestes casos de valorização de terras privadas, é importante que o Poder Público preveja instrumentos de arrecadação do valor para distribuir o ganho para toda a coletividade. Isso porque o Poder Público executou um investimento utilizando recursos públicos (que vêm de impostos da sociedade), porém a iniciativa gerou grande benefício somente para uma parcela da população. A exigência de “mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios”, e de outros parâmetros para a expansão urbana, estão definidos no artigo 42-B do Estatuto da Cidade.

O município de Feira de Santana poderia ter acionado diversos instrumentos do Estatuto da Cidade para promover a justa distribuição dos ônus e dos benefícios da urbanização e a recuperação do investimento que o poder público fez na área. A captura de recursos pela valorização das terras (mais-valia), a título de ilustração, poderia ser aproveitada para: (1) pagar os custos com os investimentos da Prefeitura na nova região (vias, saneamento, etc.); ou (2) gerar orçamento para construir uma praça em outra zona da cidade.

Além disso, outros instrumentos poderiam ter sido usados no planejamento dessa expansão para garantir o equilíbrio entre a nova ocupação e a ocupação já existente. Uma situação aplicável seria usar as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) para criar parâmetros urbanísticos a fim de evitar a pressão do capital imobiliário sobre áreas rurais transformadas em áreas urbanas e assim reconhecer o modo de vida tradicional. Isso garantiria a permanência da população de menor renda na região para fins de moradia e produção de subsistência.

O estudo do caso de Feira de Santana leva também a reflexões sobre a necessidade de articulação entre as políticas públicas. A crescente conversão das terras rurais em urbanas vem intensificando os processos de insegurança alimentar, pois, como se diz, “se o campo não planta, a cidade não janta”. No caso de Feira de Santana, poderia ter sido implementado um Programa Municipal de Segurança Alimentar, que permitisse a compra direta, pelo município, dos alimentos produzidos pelas comunidades afetadas



para serem destinados à merenda escolar, como forma de mitigar os efeitos da expansão urbana e incentivar a permanência dos trabalhadores rurais e quilombolas em seus territórios.

O Plano Diretor de Feira de Santana/BA não implementou mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público, conforme determina o artigo 42-B do Estatuto da Cidade.

3.3 Perspectiva de Direitos: estudos de caso de situações de conflito de interesses no urbano - grandes projetos X direito à moradia

A implantação de projetos imobiliários e de infraestrutura urbana na cidade, muitas vezes, acarreta conflitos urbanos envolvendo remoções forçadas. Esses processos conflitivos são marcados pelas intervenções de inúmeros agentes, incluindo empreendedoras e empreendedores imobiliários, proprietárias e proprietários de terras, grupos ambientalistas, associação de moradores, agentes do governo e do sistema de justiça, dentre outras possibilidades. Os dois casos selecionados trazem situações concretas de conflitos urbanos associados a grandes projetos urbanos.





CASO 03

Estudo de Impacto de Vizinhança e oferta de equipamentos urbanos e comunitários para atender às necessidades da população impactada

O município de Salvador, capital do Estado da Bahia, possui quase três milhões de habitantes, sendo 79,2% de população negra, segundo o IBGE (2010). O bairro do Saramandaia está localizado em área de grande valorização imobiliária da cidade. Quer dizer, a construção em seus lotes pode gerar grandes lucros para incorporadoras e construtoras porque o bairro possui, por exemplo, infraestrutura pronta, vias de acesso, condições de segurança, entre outras facilidades.



Para saber mais sobre o Bairro de Saramandaia, veja o vídeo “Saramandaia Existe”.

Apesar disso, conflitos surgiram quando houve a construção de um megaempreendimento em uma área vizinha ao bairro. O empreendimento engloba: edifícios residenciais, um shopping center, uma escola, um edifício de escritórios e um clube privado. A área era próxima a dois outros bairros, também demarcados como ZEIS. O empreendimento foi construído em um terreno que era anteriormente utilizado pelos moradores e moradoras dos bairros do entorno para lazer, coleta de frutas, plantações e cultos de religiões afro-brasileiras.

Esse empreendimento foi possibilitado pelo Plano Diretor que, em 2004, mudou as regras urbanísticas para atrair investimentos privados naquela região, dentre as quais estão: aumento da altura das edificações (gabarito); e aumento da quantidade de área permitida para construir no terreno (potencial construtivo). Entretanto, o Plano Diretor previu a aplicação dos instrumentos contidos no Estatuto da Cidade, visando a uma justa distribuição dos ônus da urbanização, a exemplo da outorga onerosa do direito de construir.

Os impactos gerados pelo empreendimento levaram à mobilização de moradoras e moradores dos bairros negativamente afetados. Dessa forma, acionou-se o Ministério Público do Estado da Bahia, que firmou um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) - instrumento extrajudicial celebrado para compor conflitos que envolvam direitos coletivos. O TAC estabeleceu medidas de mitigação e compensação de impactos previstas no Estudo de Impacto Urbano Ambiental (equivalente ao Estudo de Impacto de Vizinhança).

Os moradores e moradoras constituíram uma Rede de Associações do Bairro de Saramandaia (RAS), assessorada pela Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal da Bahia (UFBA), para enfrentar o conflito. Como resultado houve: (1) a construção de uma praça com área de 5.000,00m² (Figura 18), implantada com recursos financeiros do agente imobiliário, como medida compensatória; e (2) investimentos em melhorias de infraestrutura de macrodrenagem e acesso, feitos pela Prefeitura de Salvador.





Figura 18 – Praça de Saramandaia
Fonte: Adriana Nogueira Vieira Lima (2022).





CASO 04

Parceria Público-Privada (PPP), Zonas Especiais de Interesse Social e os limites do direito à participação

A Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB) propôs uma intervenção urbanística na cidade de São Paulo, utilizando a Parceria Público-Privada (PPP), instrumento previsto na **Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004**.

A intervenção previa a construção de 24.950 moradias de interesse social (para famílias com renda mensal de 1 a 6 salários mínimos) e de mercado popular (para famílias com renda mensal de 6 a 10 salários mínimos). Incluía, ainda, infraestrutura urbana, equipamentos públicos e empreendimentos não residenciais privados para o setor.

A PPP da Habitação, como ficou conhecida, previa a utilização dos lotes e imóveis já ocupados por população de baixa renda, e enquadradas pelo Plano Diretor Estratégico (**Lei nº 16.050, de 31 de julho 2014**), como Zona Especial de Interesse Social - ZEIS 3. Esses imóveis estavam nas quadras identificadas como 37 e 38 do Campos Elísios.

Os tipos de ZEIS contidos no Plano Diretor Estratégico de São Paulo são apresentados na Figura 19.

TIPOS DE ZEIS NO PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO DE SÃO PAULO

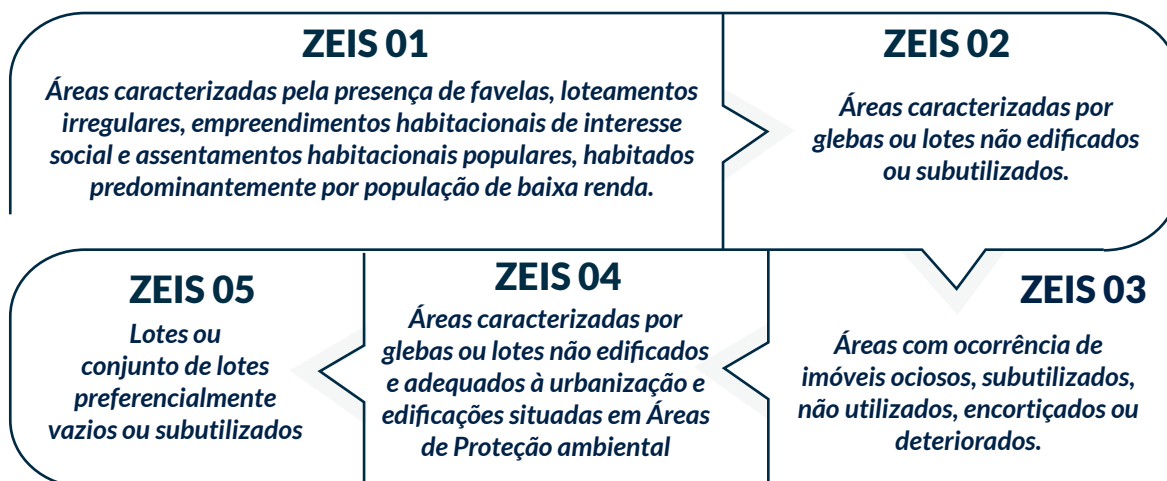


Figura 19 – Tipos de ZEIS no Plano Diretor Estratégico de São Paulo

Fonte: São Paulo (2014). Elaboração gráfica do Projeto traDUS/Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2022).

A proposta da Prefeitura levou à reação por parte de algumas e alguns agentes sociais que consideraram que a PPP da Habitação limitaria o acesso de famílias à moradia, sobretudo daquelas com renda menor que um salário mínimo e dos inquilinos. Houve também alegações de que as intervenções vinham acarretando remoções de famílias, inclusive nas áreas de ZEIS e de ocupações consolidadas, sem que houvesse a oferta, para essas famílias, de unidades habitacionais, a fim de absorver a demanda da população removida.



No intuito de se contrapor à PPP da Habitação do Campos Elísios, o Fórum Aberto Mundaréu da Luz apresentou o Projeto Urbanístico Social Campos Elíseos Vivo. Essa proposta buscou evitar a remoção dos moradores e apontou alternativas de emprego e renda.

O projeto está lastreado pelas diretrizes e instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e também pelo Plano Diretor de São Paulo. Ele busca utilizar os vazios urbanos para moradia e prevê a utilização de recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB), Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e recursos da Secretaria de Saúde de São Paulo.

Outro ponto importante é que o fato da área estar demarcada como ZEIS, no Plano Diretor, garantiu que a população ali residente fosse ouvida sobre o projeto. O Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, levando em consideração que algumas áreas objeto da PPP da Habitação foram demarcadas como ZEIS, defendeu que a participação do Conselho Gestor da ZEIS é condição para a implementação dos projetos incidentes sobre esses territórios.



Figura 20 – Localização da cidade de São Paulo

Fonte: Elaboração gráfica do Projeto traDUS/Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2022).

3.4 Perspectiva de Direitos: estudos de caso de situações de conflito de interesses no urbano - emergências climáticas

Deslizamentos, desabamentos e enchentes marcam a história de muitas cidades do Brasil e estão relacionados a fatores climáticos, geológico/geotécnicos e ao modo como ocorre a ocupação e o uso do território.

O processo de urbanização das cidades brasileiras, caracterizado por profundas desigualdades sociais e espaciais, constitui fator potencializador das consequências dessas tragédias. Esses eventos atingem, principalmente, a população mais pobre que



reside nos morros ou fundos de vales; em moradias inadequadas e construídas pelas próprias famílias moradoras sem assistência técnica; comunidades ribeirinhas; em áreas de risco e outras em situação de vulnerabilidade. Tais eventos também são recorrentes nas cidades mais diretamente afetadas pelo desmatamento do território, a exemplo de São Félix do Xingu, município localizado no Pará, que tem o maior rebanho bovino do país.

Assim, quando o assunto é emergências climáticas - tema central da agenda da Organização das Nações Unidas (ONU) hoje - e a adaptação das cidades a esses eventos extremos, é preciso estabelecer as correlações com as questões sociais e raciais, com destaque para o grave problema da moradia e da saúde, como mostrou a pandemia de Covid-19. Muitas vezes essas tragédias são consequência direta da destruição da natureza, pelo desmatamento extensivo, pela conversão de floresta em pasto, pela construção e operação de barragens, etc.

Os exemplos relacionados a emergências climáticas podem ser vistos em todas as regiões do país.

Em 2010, um desastre em Angra dos Reis (Rio de Janeiro) matou 53 pessoas após chuvas intensas provocarem deslizamentos de terra. Na ocasião, em face da comoção social, foi editada a Lei nº 12.340, de 1 de dezembro de 2010, criando o Cadastro Nacional de Municípios com Áreas Suscetíveis à Ocorrência de Deslizamentos de Grande Impacto, Inundações Bruscas ou Processos Geológicos ou Hidrológicos Correlatos. A finalidade do cadastro é dar publicidade às informações relativas à evolução das ocupações em áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos aos municípios inscritos.

Mesmo com esse histórico de catástrofes e no contexto de emergências climáticas, em dezembro de 2021, a Lei Federal nº 14.285 modificou o regime jurídico das Áreas de Preservação Permanente (APP) urbanas, reduzindo a proteção sobre esses espaços ambientalmente frágeis, em sentido contrário à Lei nº 12.187 de 29 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), e ao Acordo de Paris, firmado em 2015 para limitar o aquecimento global.





CASO 05

Emergência climática, desmatamento e supressão de Áreas de Preservação Permanente (APP), exigência de Plano Diretor em municípios com área suscetível a enchentes ainda que a cidade tenha menos de 20.000 habitantes.

Em 2013, fortes chuvas atingiram o município de Lajedinho (Bahia), um dos municípios menos populosos do Brasil e também um dos mais pobres, com graves consequências: 17 mortes, 600 pessoas desabrigadas e grande parte da cidade destruída (BAHIA, 2016).

No ano do acidente, o município ocupava a 410ª posição, dentre os 417 municípios do Estado, no ranking do Produto Interno Bruto (PIB) (BAHIA, 2016). Com uma área de 776,10 km², população total de 3.936 habitantes e pouco mais de 1.200 pessoas residentes na cidade (IBGE, 2011), Lajedinho é um município de perfil rural e vem perdendo população, devido à forte emigração de jovens, diante das dificuldades de encontrar trabalho.

A cidade desenvolveu-se às margens do rio Saracura, onde se localizava o centro da cidade, com a prefeitura, o mercado, a igreja católica e os poucos equipamentos sociais e estabelecimentos comerciais existentes. Toda essa área foi destruída, com perda dos referenciais materiais e simbólicos da cidade.

O território do município é quase totalmente ocupado por pastagens e poucos são os remanescentes de mata nativa, dispostos em pequenos fragmentos das áreas de reserva legal das propriedades rurais. A mata ciliar, que protege as margens dos rios da erosão, praticamente inexistente (BAHIA, 2016). Poucas alterações na cidade foram registradas até a enchente de 2013 que, com a destruição, deixou um vazio na borda do rio e um grande trauma para a população que ali reside.

O Plano Diretor foi elaborado somente após a ocorrência da tragédia, situação que também mobilizou atrizes e atores locais para constituir o Conselho das Cidades. No Plano Diretor, foram definidas diretrizes de reflorestamento na zona rural e recuperação das APPs, controle e manejo de cheias, gestão do uso e ocupação do solo, dentre outras.

Foi também criado um Plano Urbanístico para a cidade, que indicou a concepção de projetos de recomposição urbanística e paisagística da área afetada pela tragédia e, principalmente, de drenagem e manejo de cheias. Entretanto, passados mais de nove anos, outros alagamentos ocorreram nesse período e a população ainda espera do Estado a solução para evitar outras tragédias.

Para saber mais, leia o artigo de Viveiros, Teixeira e Cavalcante (2020), intitulado “Projeto Urbano e Planejamento Participativo: conexões e desconexões na reconstrução e recuperação ambiental de Lajedinho/BA”.





CASO 06

Emergência climática, desmatamento, política habitacional, assistência técnica, planejamento e gestão do território

A região serrana do Rio de Janeiro convive recorrentemente com tragédias decorrentes de eventos climáticos extremos. Em 2011, chuvas intensas resultaram em perdas humanas e materiais com registro de cerca de 900 mortes, 350 pessoas desaparecidas e, aproximadamente, 35 mil desabrigadas.

A catástrofe atingiu os municípios de Nova Friburgo, Petrópolis, Teresópolis, Bom Jardim, São José do Vale do Rio Preto, Sumidouro e Areal, onde viviam mais de 700.000 habitantes, sendo os três primeiros municípios citados os mais afetados. Foi considerada, na época, a maior tragédia climática e geotécnica da história do Brasil e uma das maiores do mundo, pelas dimensões e danos, em 100 anos:

Classificado pela ONU como o 8º maior deslizamento ocorrido no mundo nos últimos 100 anos, o desastre foi comparado, por sua dimensão e danos, a outras grandes catástrofes, como a que devastou a região de Blumenau-Itajaí, em Santa Catarina, em 2008, e a provocada pelo furacão Katrina, que destruiu a cidade de Nova Orleans, nos Estados Unidos, em 2005 (BUSCH; AMORIM, 2011, p. 1).

Além das características geotécnicas e climáticas que definem a vulnerabilidade natural da região a eventos extremos, desmatamentos e ocupações em áreas inadequadas colocam o fator humano como determinante para os desastres ocorridos e suas consequências. A gestão preventiva, que inclui o planejamento e a gestão do uso e ocupação do solo, a fiscalização da aplicação da legislação ambiental e urbanística e a assistência técnica, por exemplo, ainda representam um desafio.

Doze anos depois, em fevereiro de 2022, chuvas de grande intensidade incidiram novamente em Petrópolis e causaram deslizamentos, desabamentos e enchentes que deixaram um rastro de mais de 200 mortes e uma cidade destruída. O município registra um histórico de tragédias, como pode ser visto na Figura 21 (página seguinte), seguidas por medidas da Defesa Civil e outras, que, embora importantes, não foram suficientes para evitar as graves consequências das chuvas de 2022.



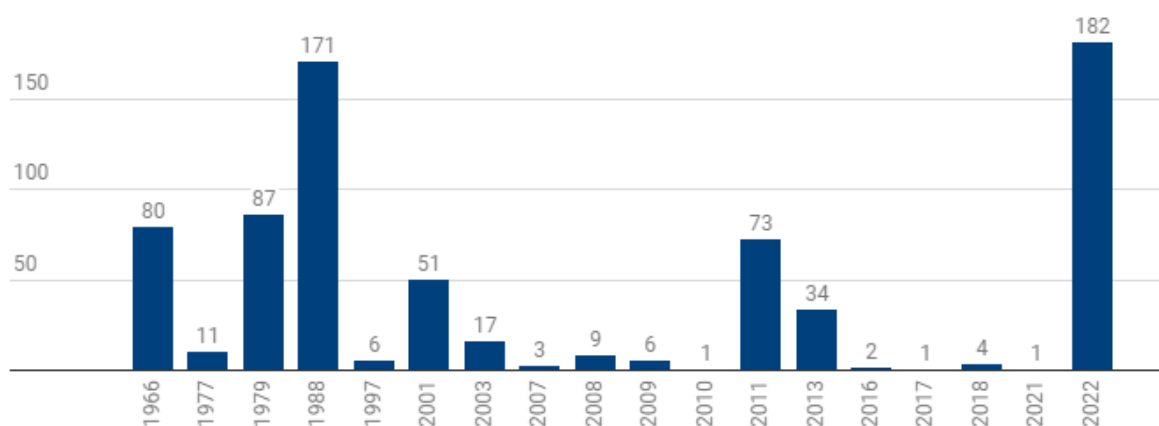


Figura 21 - Número de vítimas das chuvas em Petrópolis

Fonte: Secretaria de Defesa Civil de Petrópolis. Publicado em Poder 360 em 22 fev. 2022.

Para saber mais, leia o artigo de Amarilis, Busch e Sônia Amorim, intitulado "A tragédia da região serrana do Rio de Janeiro em 2011: procurando respostas".



CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste módulo, foi possível aproximar-se dos aspectos que definem, constroem ou possibilitam o exercício do direito à cidade e fazer um percurso pela legislação relativa à política urbana.

Os conteúdos abordados mostram que é preciso observar e entender a cidade na sua complexidade e totalidade, o que permite revelar as contradições dessa produção coletiva.

Comparecem, nessa produção, muitos agentes, com interesses e poder de pressão distintos, os quais interferem e utilizam os instrumentos de política urbana em processos que, muitas vezes, são conflitivos, como foi possível observar nos casos expostos.

O conhecimento dos princípios, diretrizes e instrumentos da política urbana abre perspectivas para mudar a realidade das cidades brasileiras, marcada por desigualdades. Conhecer essas características comuns às cidades brasileiras não dispensa o olhar sobre as especificidades de cada contexto e de cada problema a ser enfrentado, para, assim, buscar soluções adequadas e próximas às situações sobre as quais se pretende intervir.



REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). ABNT NBR 9050: Acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos. Rio de Janeiro: ABNT, 2020.

BAHIA. Governo do Estado. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. 2016. Relatório 04 – Diagnóstico Participativo Plano Diretor e Plano Urbanístico de Lajedinho.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 03 maio 2022.

BRASIL. Decreto nº 10.692, de 3 de maio de 2021. Institui o Cadastro Nacional de Municípios com Áreas Suscetíveis à Ocorrência de Deslizamentos de Grande Impacto, Inundações Bruscas ou Processos Geológicos ou Hidrológicos Correlatos. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Decreto/D10692.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2010.692%2C%20DE%203%20DE%20MAIO%20DE,Inunda%C3%A7%C3%B5es%20Bruscas%20ou%20Processos%20Geol%C3%B3gicos%20ou%20Hidrol%C3%B3gicos%20Correlatos. Acesso em: 14 jun. 2022.

BRASIL. Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Presidência da República, [2003]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4887.htm. Acesso em: 03 jun. 2022.

BRASIL. Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm. Acesso em: 14 abr. 2022.

BRASIL. Decreto nº 9.666, de 2 de janeiro de 2019. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Desenvolvimento Regional, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9666.htm. Acesso em: 14 jun. 2022.

BRASIL. Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9759.htm. Acesso em: 14 abr. 2022.



‘BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2001]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 03 maio 2022.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília, DF: Presidência da República, [2004]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm. Acesso em: 03 jun. 2022.

BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília, DF: Presidência da República, [2005]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm. Acesso em: 03 maio 2022.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020). Brasília, DF: Presidência da República, [2007]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em: 14 abr. 2022.

BRASIL. Lei nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008. Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei no 11.124, de 16 de junho de 2005. Brasília, DF: Presidência da República, [2008]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11888.htm. Acesso em: 14 jun. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm. Acesso em: 14 jun. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nos 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. Brasília, DF: Presidência da República, [2010]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm. Acesso em: 14 abr. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2010]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm. Acesso em: 14 abr. 2022.



ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). ABNT NBR 9050: Acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos. Rio de Janeiro: ABNT, 2020.

BAHIA. Governo do Estado. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. 2016. Relatório 04 – Diagnóstico Participativo Plano Diretor e Plano Urbanístico de Lajedinho.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 03 maio 2022.

BRASIL. Decreto nº 10.692, de 3 de maio de 2021. Institui o Cadastro Nacional de Municípios com Áreas Suscetíveis à Ocorrência de Deslizamentos de Grande Impacto, Inundações Bruscas ou Processos Geológicos ou Hidrológicos Correlatos. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Decreto/D10692.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2010.692%2C%20DE%203%20DE%20MAIO%20DE,Inunda%C3%A7%C3%B5es%20Bruscas%20ou%20Processos%20Geol%C3%B3gicos%20ou%20Hidrol%C3%B3gicos%20Correlatos. Acesso em: 14 jun. 2022.

BRASIL. Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Presidência da República, [2003]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4887.htm. Acesso em: 03 jun. 2022.

BRASIL. Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm. Acesso em: 14 abr. 2022.

BRASIL. Decreto nº 9.666, de 2 de janeiro de 2019. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Desenvolvimento Regional, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9666.htm. Acesso em: 14 jun. 2022.

BRASIL. Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9759.htm. Acesso em: 14 abr. 2022.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2001]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 03 maio 2022.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília, DF: Presidência da República, [2004]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>



ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm. Acesso em: 03 jun. 2022.

BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília, DF: Presidência da República, [2005]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm. Acesso em: 03 maio 2022.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020). Brasília, DF: Presidência da República, [2007]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em: 14 abr. 2022.

BRASIL. Lei nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008. Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei no 11.124, de 16 de junho de 2005. Brasília, DF: Presidência da República, [2008]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11888.htm. Acesso em: 14 jun. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm. Acesso em: 14 jun. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nos 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. Brasília, DF: Presidência da República, [2010]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm. Acesso em: 14 abr. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2010]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm. Acesso em: 14 abr. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010. Dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres e sobre o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2010]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12340.htm. Acesso em: 10 jun. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de 3 de junho



de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2012]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm. Acesso em: 10 jun. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC... Brasília, DF: Presidência da República, [2012]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm. Acesso em: 14 abr. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm. Acesso em: 14 abr. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm. Acesso em: 14 abr. 2022.

BRASIL. Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento... Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm. Acesso em: 04 mar. 2022.

BRASIL. Lei nº 14.285, de 29 de dezembro de 2021. Altera as Leis nos 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre regularização fundiária em terras da União, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, para dispor sobre as áreas de preservação permanente no entorno de cursos d'água em áreas urbanas consolidadas. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14285.htm. Acesso em: 25 jun. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. 2021. Bases para a atualização colaborativa da Agenda Nacional de Desenvolvimento Urbano Sustentável: Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-urbano/politica-nacional-de-desenvolvimento-urbano/PNDU_TextoBase.pdf. Acesso em: 07 mar. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. 2022. Guia para elaboração e revisão de planos diretores. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-urbano/copy_of_AO_manual_completo_REVISAO_JUNHO_29_2022_compressed.pdf. Acesso em: 12 jul. 2022.



BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR). Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência (SNPD). Coordenação-Geral do Sistema de Informações sobre a Pessoa com Deficiência. OLIVEIRA, L. M. B (texto). Cartilha do Censo 2010 – Pessoas com Deficiência. Brasília: SDH-PR/SNPD, 2012. Disponível em: <https://inclusao.enap.gov.br/wp-content/uploads/2018/05/cartilha-censo-2010-pessoas-com-deficiencia-reduzido-original-eleitoral.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2022.

BUSCH, A.; AMORIM, S. A tragédia da região serrana do Rio de Janeiro em 2011: procurando respostas. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2011. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/328>. Acesso em: 20 abr. 2022.

CANOAS. Lei nº 5.961, de 11 de dezembro de 2015. Institui o Plano Diretor Urbano Ambiental de Canoas, Dispõe sobre o Desenvolvimento Urbano no Município e dá Outras Providências. Canoas: Leis Municipais, [2015]. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/c/canoas/lei-ordinaria/2015/596/5961/lei-ordinaria-n-5961-2015-institui-o-plano-diretor-urbano-ambiental-de-canoas-dispoe-sobre-o-desenvolvimento-urbano-no-municipio-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 25 maio 2022.

CONSELHO DAS CIDADES. Resolução nº 34, de 01 de Julho de 2005. Emitir orientações e recomendações ao conteúdo mínimo do Plano Diretor, tendo por base o Estatuto das Cidades. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 89, 14 jul. 2005. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/693569/pg-89-secao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-14-07-2005>. Acesso em: 10 jul. 2022.

CONSELHO DAS CIDADES. Resolução nº 25, de 18 de março de 2005. Determina que todos os Municípios devem elaborar seus Planos Diretores de acordo com o determinado pela Lei Federal 10.257/01 (Estatuto da Cidade). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 102-103, 30 mar. 2005. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/524527/pg-102-secao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-30-03-2005>. Acesso em: 10 jul. 2022.

CONSELHO DAS CIDADES. Resolução Recomendada nº 164, de 26 de março de 2014. Alterar orientações constantes da Resolução nº 34, de 01 de julho de 2005, do Conselho das Cidades. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 64, 120 de outubro de 2014. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=20/10/2014&jornal=1&pagina=64&totalArquivos=108>. Acesso em: 10 jul. 2022.

FEIRA DE SANTANA. Lei Complementar nº 75, de 20 de junho de 2013. Fixa os Limites Interdistritais, Amplia o Perímetro Urbano e Delimita 06 (Seis) Novos Bairros do Distrito Sede do Município de Feira de Santana e Dá Outras Providências. Feira de Santana: Leis Municipais, [2013]. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/ba/f/feira-de-santana/lei-complementar/2013/7/75/lei-complementar-n-75-2013-fixa-os-limites-interdistritais-amplia-o-perimetro-urbano-e-delimita-06-seis-novos-bairros-do-distrito-sede-do-municipio-de-feira-de-santana-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 23 jun. 2022.



FEIRA DE SANTANA. Lei nº 117, de 20 de dezembro de 2018. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Territorial do Município de Feira de Santana – PDDU 2018 e dá outras providências. Feira de Santana: Diário Oficial Eletrônico Município de Feira de Santana, [2018]. Disponível em: <https://diariooficial.feiradesantana.ba.gov.br/atos/executivo/174P5V20122018.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2022.

FÓRUM SOCIAL MUNDIAL POLICÊNTRICO. 2006. Carta mundial pelo direito à cidade. Disponível em: <https://www.suelourbano.org/wp-content/uploads/2017/08/Carta-Mundial-pelo-Direito-%C3%A0-Cidade.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2022.

GOHN, M. G. Conselhos gestores e participação sociopolítica. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011. (Coleção questões da nossa época. v. 32)

HARVEY, D. Cidades Rebeldes: do Direito a Revolução Urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). 2011. Censo Demográfico 2010. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/home/>. Acesso em: 07 set. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). 2018. Pesquisa de Informações Básicas Municipais: perfil dos municípios brasileiros 2017. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101595.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2022.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Boletim de Políticas Sociais: acompanhamento e análise (BPS). Brasília: IPEA, 2021. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10796>. Acesso em: 22 jun. 2022.

INSTITUTO DOS ARQUITETOS DO BRASIL (IAB). 2010. Manual para a Implantação da Assistência Técnica Pública e Gratuita a Famílias de Baixa Renda para Projeto e Construção de Habitação de Interesse Social. Disponível em: <https://www.caupr.gov.br/wp-content/uploads/2019/01/manual-para-implantacao-da-assistencia-tecnica-publica-e-gratuiata.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2022.

LEFEBVRE, H. O Direito à Cidade. São Paulo: Editora Moraes, 1991.

LIMA, A. N. V. Do Direito Autoconstruído ao direito à cidade: porosidades, conflitos e insurgências em Saramandaia. Salvador: EDUFBA, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/32076>. Acesso em: 20 jun. 2022.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. 2006. Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e Protocolo Facultativo. Disponível em: http://unfpa.org.br/Arquivos/convencao_direitos_pessoas_com_deficiencia.pdf. Acesso em: 27 jul. 2022.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. 2022. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 10 mar. 2022.



ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS HABITAT (ONU-HABITAT). 2017. Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III). Nova Agenda Urbana. Tradução: Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR) e uma voluntária. Disponível em: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2022.

SALVADOR. Lei nº 9.069, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador - PDDU 2016 e dá outras providências. Salvador: Leis Municipais, [2016]. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-salvador-ba>. Acesso em: 25 maio 2022.

SANTORO, P. F. Gênero e planejamento territorial: uma aproximação. In: XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais, 2008, Caxambu. Anais [...]. Caxambu: ABEP, 2008, p. 1-16. Disponível em: <http://abep.org.br/~abeporgb/publicacoes/index.php/anais/issue/view/36/showToc>. Acesso em: 28 jun. 2022.

SANTOS, B. S. A Cruel Pedagogia do Vírus. Coimbra: Almedina, 2020.

SÃO PAULO. Lei nº 16.050, de 31 de julho 2014. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. São Paulo: Leis Municipais, [2014]. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16050-de-31-de-julho-de-2014>. Acesso em: 07 jul. 2022.

UNITED NATIONS. 2015. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. New York: United Nations. Disponível em: <https://www.un.org/en/conferences/environment/newyork2015>. Acesso em: 20 jul. 2022.

VIVEIROS, L. Direito à Cidade e Hegemonia: Movimentos, Articulações e Disputas no Brasil e no Mundo. Belém: ANPUR; Salvador: EDUFBA, PPGAU, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/33509>. Acesso em: 10 jan. 2022.

VIVEIROS, L.; TEIXEIRA, A. N.; CAVALCANTE, M. M. PROJETO URBANO E PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO: conexões e desconexões na reconstrução e recuperação ambiental de Lajedinho/BA. Revista de Políticas Públicas, v. 24, n. 1, p. 226-246, 2020. Disponível em: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/14376>. Acesso em: 30 jul. 2022.



Curso

Introdução ao Desenvolvimento Urbano Sustentável

Módulo 3



MINISTÉRIO DAS
CIDADES



traDUS

EXPEDIENTE

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Luiz Inácio Lula da Silva
Presidente da República

MINISTÉRIO DAS CIDADES

Jader Fontenelle Barbalho Filho
Ministro de Estado

Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano e Metropolitano

Departamento de Adaptação das Cidades à Transição Climática e Transformação Digital

Coordenação-Geral de Adaptação das Cidades às Mudanças Climáticas

SGAN 906, Módulo F, Edifício Celso Furtado 2º andar – 70790-066 –
Brasília – DF, Brasil

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO - UFRSA

NÚCLEO DE PESQUISA E EXTENSÃO ACESSO À TERRA URBANIZADA

Projeto traDUS

O Projeto traDUS é resultado de parceria entre o Ministério das Cidades, por meio da Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano e Metropolitano, e da Universidade Federal Rural do Semi-Árido - UFRSA, representada pelo Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada. Seu principal objetivo é promover a cooperação técnico-científica e o intercâmbio de conhecimentos, informações e experiências. O projeto abrange diversas atividades, incluindo a produção de conteúdos em diferentes formatos destinados a uma campanha pública sobre desenvolvimento urbano, a realização de cursos de capacitação na temática e a utilização de recursos digitais para a informação, planejamento, gestão e governança municipais, com foco no desenvolvimento urbano sustentável. A presente publicação faz parte do Curso de Introdução ao Desenvolvimento Urbano Sustentável, promovido pelo Projeto traDUS.

Mais informações em:

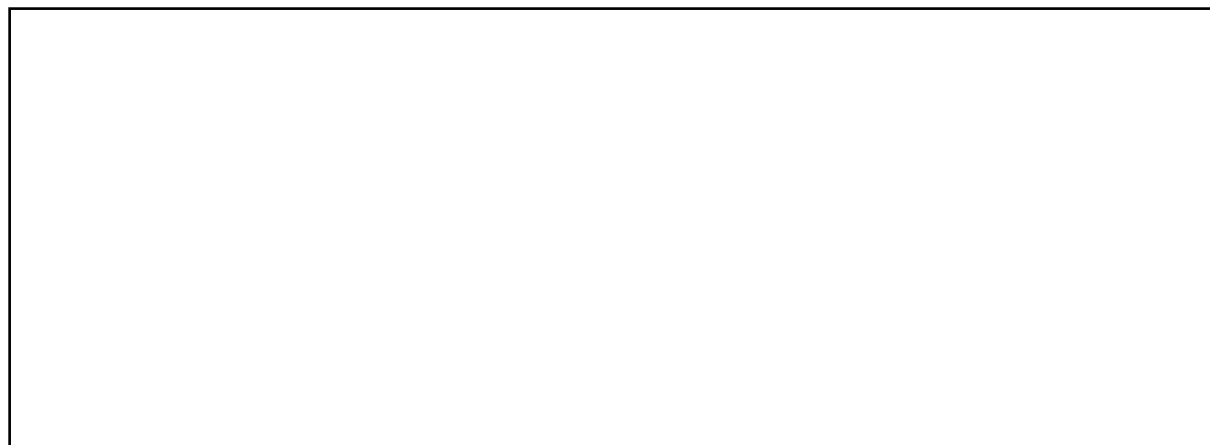
<https://projetotradus.org/>

Realização

Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano e Metropolitano/ Ministério das Cidades
Universidade Federal Rural do Semi-Árido/ Ministério da Educação

Comitê Científico

Ana Paula Bruno
Denise Schuler
Fernanda Capdeville Fajardo de Queiroz
Raquel Furtado Martins de Paula
Sarah Habersack



FICHA TÉCNICA

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Luiz Inácio Lula da Silva

Presidente da República

MINISTÉRIO DAS CIDADES

Jader Fontenelle Barbalho Filho

Ministro de Estado

SECRETARIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO E METROPOLITANO

Carlos Roberto Queiroz Tomé Júnior

Secretário Nacional

Chefia de Gabinete

André Milhome de Andrade

Chefe de Gabinete

Coordenação-Geral de Gestão Integrada

Helen Alves de Moura Nunes

Coordenadora-Geral

DEPARTAMENTO DE ADAPTAÇÃO DAS CIDADES À TRANSIÇÃO CLIMÁTICA E TRANSFORMAÇÃO DIGITAL

Yuri Rafael Della Giustina

Diretor

Coordenação-Geral de Adaptação das Cidades às Mudanças Climáticas

Raquel Furtado Martins de Paula

Coordenadora-Geral

Coordenação de Apoio à Adaptação às Mudanças Climáticas

Fernanda Capdeville Fajardo de Queiroz

Coordenadora de Apoio

Equipe Técnica

Elize Risseko Fujitani Higuti

Leonardo Rizzo de Melo e Souza

Coordenação-Geral de Modernização Urbana

Marília Gomes de Moraes Santos

Coordenadora-Geral

Coordenação de Apoio à Modernização Urbana

Luiz Paulo de Oliveira Silva

Coordenador de Apoio

Equipe Técnica

Marina Braga Ramalho

Milton de Oliveira Júnior

DEPARTAMENTO DE ESTRUTURAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO URBANO E METROPOLITANO

Cristiana Scorza Guimaraens

Diretora

Coordenação-Geral de Fortalecimento das Capacidades Governativas

Rogério Borges Marques

Coordenador-Geral

Equipe Técnica

Cesar Augustus De Santis Amaral

Marília Gomes de Moraes Santos

Michel de Araújo da Costa

Pedro Henrique Soares Pinto



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO – UFRSA
NÚCLEO DE PESQUISA E EXTENSÃO ACESSO À TERRA URBANIZADA

Projeto traDUS | Capacitação

Coordenador pedagógico

Almir Mariano de Sousa Júnior

Coordenação Técnica

Hiatiane Cunha de Lacerda

Lauren Cavalheiro da Costa

Coordenação Executiva e Comissão Científica

Taís Jamra Tsukumo

Flávio Tavares Brasileiro

Camila Leal Costa

Bolsistas

Heloise Almeida Maia

Juliana de Castro Souza

Dario Policarpo dos Santos Moreira

Curso de Introdução ao Desenvolvimento Urbano Sustentável

Equipe de docentes

Módulo 1

Marly Santos da Silva

Luciana Viana Carpaneda

Módulo 2

Adriana Nogueira Vieira Lima

Liana Sílvia de Viveiros e Oliveira

Módulo 3

Leticia Domingos Vellozo

Lucas de Carvalho Turmena

Palestrantes

Módulo 3

Eduardo Cidade Carniello

Joilson Santos Santana

José Alberto Tostes

Juliana Bernardi Petek

Márcia de Figueirêdo Lucena Lira

Mathews Vichr Lopes

Revisão técnica

Daniela de Freitas Lima

Revisão linguística

Fernando da Silva Cordeiro

Projeto gráfico e Diagramação

Nina Vitória Cavalcante e Silva

Bolsistas

Ruth Emny de Lima

Tâmara Nayanne de Oliveira Gomes

Lowany Marian dos Santos Silva

Henrique Lima Araujo

Gravação e edição de vídeos

CMC Vídeo
Mazza Facility

Edição e finalização de vídeos

Jakson Diego Gomes Farias
Samuel Alves da Silva

Intérprete de libras

Rafaele Ramona Rodrigues de Oliveira

***Treinamento em comunicação e
gravação de vídeos***

Luciana Martuchelli | TAO Filmes

Sensibilização em linguagem simples

Heloisa Fischer | Comunica Simples



Como utilizar este caderno

Nossos cadernos técnicos possuem conteúdo interativo. Isto quer dizer, que ao longo da leitura, você será direcionada e direcionado a aprofundar o conhecimento sobre desenvolvimento urbano sustentável em diferentes locais. Os boxes que aparecem ao longo do caderno técnico trazem vídeos informativos e ilustrados, legislação na íntegra, dicas e informações atualizadas. Acessando as diferentes opções, você poderá usufruir ainda mais do conhecimento sobre o tema, a partir das diversas oportunidades tecnológicas do universo virtual. Para facilitar seu acesso a todos os conteúdos veja as informações abaixo:

1 Ao longo de toda a apostila, distribuímos conteúdos complementares para aumentar a sua informação.



SAIBA MAIS!



APROFUNDE-SE

2 No “Saiba mais” você encontrará QR codes, basta você escanear através do seu smartphone ou tablet, ou, se preferir, pode clicar em cima dele e ir direto para a página.



ATENÇÃO

Navegue entre o sumário e os tópicos rapidamente pressionando na seta ao lado.



Sobre os autores



Letícia Vellozo

Arquiteta urbanista pela UFPR e mestre na área de Projeto, Planejamento e Gestão da Arquitetura e da Cidade pela UFF. Atuou como urbanista na Secretaria de Meio Ambiente de Niterói e também como professora do curso de Negócios Imobiliários da UFPR. Atualmente, colabora como pesquisadora na United Nations University, na Alemanha, e realiza um mestrado em Geografia do Risco Ambiental e Segurança Humana na mesma instituição.



Lucas Turmena

Pesquisador sênior na Universidade das Nações Unidas, Instituto de Meio Ambiente e Segurança Humana, onde investiga descarbonização e justiça social na América Latina. Arquiteto e urbanista, especialista em Gestão Pública Municipal, ambos pela UFPR, e mestre em Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável pela University College London. Atuou na implementação de projetos de desenvolvimento urbano sustentável na prefeitura de Niterói e no ICLEI - Governos Locais pela Sustentabilidade

Sumário

INTRODUÇÃO	8
CAPÍTULO 1 – CONCEITOS-CHAVE PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL	9
1.1 As dimensões do Desenvolvimento Urbano Sustentável	9
1.2 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável	12
1.3 Justiça ambiental urbana	15
CAPÍTULO 2 - ASPECTOS DA DIVERSIDADE URBANA BRASILEIRA	18
2.1 O descompasso entre o planejamento urbano e os rumos das nossas cidades	19
2.2 Pontos-chave para mudar as Cidades	22
CAPÍTULO 3 - A CIDADE É UM SISTEMA COMPLEXO	25
3.1 O uso do pensamento sistêmico como ferramenta de mudança	26
3.2 Trabalho em rede	28
CAPÍTULO 4 - ORDENAMENTO TERRITORIAL PARA O BEM-COMUM	35
4.1 Cidades mais compactas	36
4.2 Estratégias de implementação	39
CAPÍTULO 5 - MEIO AMBIENTE E CIDADE	41
5.1 Mudança do clima	41
5.2 Mitigação climática	44
5.3 Adaptação climática	47
5.4 Integração de cidade e natureza	49
CAPÍTULO 6 - GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA	52
6.1 Níveis da participação	53
6.2 Formas de participação	56

CAPÍTULO 7 - VIABILIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL (DUS)	59
7.1 Estruturação de projetos de DUS	59
7.2 Financiamento de ações de DUS	62
CONSIDERAÇÕES FINAIS	70
REFERÊNCIAS	71

INTRODUÇÃO

Ao longo dos Módulos 1 e 2, foram apresentados diversos conceitos fundamentais para entender as cidades brasileiras. No Módulo 3, vamos aprofundar nosso entendimento sobre o Desenvolvimento Urbano Sustentável de maneira prática. Os próximos capítulos discutirão não apenas como as dimensões econômica, social e ambiental estão integradas na cidade, mas também as ferramentas práticas para responder aos conflitos que surgem no meio urbano. Ao final, os participantes do curso deverão estar familiarizados com termos e práticas comuns na área da sustentabilidade urbana. Deverão também estar confortáveis para propor ações que promovam a redução das desigualdades sociais e o uso responsável de recursos, tanto financeiros quanto naturais.

O primeiro capítulo retoma o conceito de Desenvolvimento Urbano Sustentável (DUS), já apresentado no Módulo 1, e a importância de colocá-lo em prática. O segundo capítulo posiciona o planejamento urbano no contexto do Desenvolvimento Urbano, mostrando que, por vezes, ele pode não estar funcionando em harmonia com o objetivo de transformar nossas cidades em cidades melhores. Com isso, são mostrados possíveis caminhos de revisão da prática para que o planejamento urbano e os demais instrumentos de Desenvolvimento Urbano possam se tornar uma ferramenta de transformação positiva.

Do capítulo três ao sete, são apresentados pontos-chave para mudanças em nossas cidades. Expandindo a ideia discutida no segundo capítulo, de incentivar práticas de planejamento transformadoras, cada um dos cinco capítulos vai apresentar ideias, ações e ferramentas para a efetivação do Desenvolvimento Urbano Sustentável.



CAPÍTULO 1 – CONCEITOS-CHAVE PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL

Ao longo dos Módulos 1 e 2, houve a oportunidade de entender que as cidades são bens produzidos coletivamente, mas que são vividas de maneiras muito diferentes por seus habitantes. Tanto os recursos quanto os riscos são distribuídos de maneira desigual nas cidades (BÉAL, 2015; BRENNER; PECK; THEODORE, 2010; HARVEY, 2017; MARICATO, 2015). Ou seja, as cidades são espaços que concentram recursos naturais, tecnológicos, urbanos e financeiros. Porém, nem todos os indivíduos aproveitam da mesma forma esses serviços urbanos e benefícios. Além disso, alguns indivíduos são mais atingidos por problemas urbanos como, por exemplo, enchentes, violência, falta de empregos ou má qualidade dos espaços públicos.

Porém, além de concentrar conflitos, as cidades também são um espaço privilegiado de oportunidades para mudanças. Conferências internacionais recentes, como a COP26 e a [Plataforma Global para a Redução do Risco de Desastres](#), destacaram o papel das cidades no desenvolvimento e na execução de soluções inovadoras para os problemas globais, tais como: mudança do clima, perda da biodiversidade, desigualdades e desastres ambientais.

Colocar em prática o Desenvolvimento Urbano Sustentável e responder a problemas dessa magnitude é um grande desafio. Com base nos conceitos trazidos nos módulos anteriores, este módulo enfatiza princípios, ferramentas e boas práticas que permitem orientar o processo de ocupação urbana em direção ao bem comum, à redução de desigualdades e ao uso responsável de seus recursos naturais, tecnológicos e financeiros.

COP é a Conferência das Partes (Conference of Parties, em inglês), o órgão máximo de decisão da [Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima \(UNFCCC\)](#). Todos os anos, os países-parte se reúnem para tomar decisões que levem à implementação efetiva da Convenção. São discutidos instrumentos jurídicos, financeiros e institucionais para que cada país faça a sua parte no combate à mudança do clima. Na edição de 2021, a COP26, foi realizada no Reino Unido. A sede em 2022 foi o Egito e, em 2023, a COP ocorreu nos Emirados Árabes.

1.1 As dimensões do Desenvolvimento Urbano Sustentável

Do que exatamente estamos falando quando tratamos de Desenvolvimento Urbano Sustentável (DUS)? A Carta Brasileira para Cidades Inteligentes expõe que o DUS é:

O processo de ocupação urbana orientada para o bem comum e para a redução de desigualdades. Um processo que equilibra as necessidades sociais, dinamiza a cultura, valoriza e fortalece identidades. Usa os recursos naturais, tecnológicos, urbanos e financeiros de forma responsável. Promove o desenvolvimento econômico local. Impulsiona a criação de oportunidades na diversidade. Impulsiona a inclusão social, produtiva e espacial de todas as pessoas, de gerações presentes e futuras. Promove a distribuição equitativa de infraestrutura, espaços públicos, bens e serviços urbanos. Promove o adequado ordenamento do uso e da ocupação do solo em diferentes contextos e escalas territoriais. Respeita pactos sociopolíticos estabelecidos em arenas democráticas de governança colaborativa. (BRASIL, 2021a, p. 11)



Aqui, a ideia de Desenvolvimento Urbano Sustentável vai muito além do que os recursos ambientais. Essa definição mostra que sustentabilidade não se reduz a “meio ambiente” ou a “natureza”. Segundo o texto-base da PNDU (BRASIL, 2021b), uma cidade sustentável é aquela em que o desenvolvimento e a gestão locais sustentam sua comunidade e se sustentam ao longo do tempo, inclusive com uma menor dependência financeira externa. A perspectiva adotada na formulação da PNDU expande as dimensões do Desenvolvimento Urbano Sustentável para além do ambiental (Figura 1):

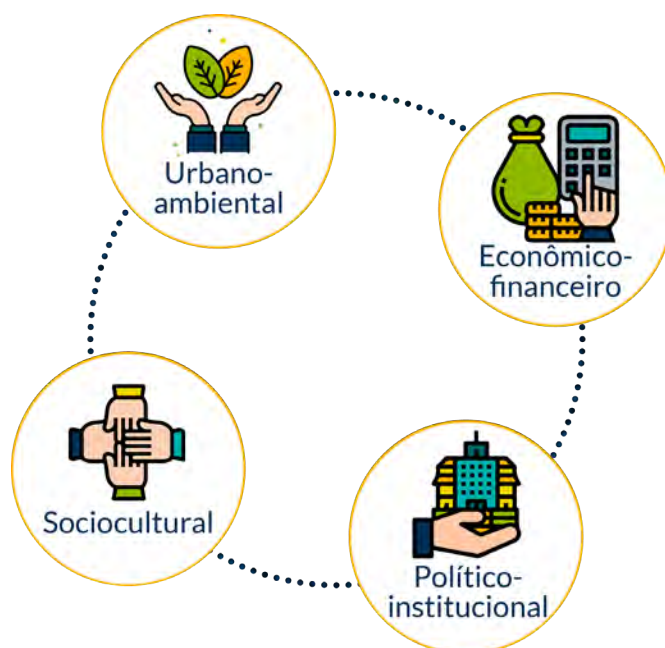


Figura 1 – Dimensões do Desenvolvimento Urbano Sustentável
 Fonte: Brasil (2021b). Elaboração gráfica do Projeto traDUS/Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2022).

De fato, mesmo tratando dos problemas tipicamente socioambientais de nossas cidades, é necessário entender que eles não são meramente ‘ambientais’ e muito menos ‘naturais’. Ainda que estejam associados a componentes da natureza, eles são fortemente influenciados pela ação humana. Pensemos, por exemplo, em deslizamentos, tão comuns em nossas cidades brasileiras. O fato deles atingirem de forma diferente determinados indivíduos e comunidades já é um sinal de sua natureza social.

O ambiente urbano é uma sobreposição complexa de elementos naturais e elementos construídos. Como as Figuras 2, 3, 4 e 5 mostram, existe uma ligação muito próxima entre cidade e natureza e é muito difícil estabelecer uma linha que, de fato, separe as duas coisas. Ao invés de fatalidades, os **problemas socioambientais** são, na verdade, a junção de uma ameaça natural com a vulnerabilidade socioeconômica de grupos específicos (Figura 6). **Se, por um lado, isso parece um grande desafio, também nos mostra que esses problemas podem ser evitados.**





Figura 2 – Infraestrutura verde

Fonte: Disponível em: <https://digital.concreteshow.com.br/downloads/infraestrutura-verde-solues-sustentveis-para-cidades>. Acesso em: 06 jul. 2022.



Figura 3 – Rede de tratamento de esgotos

Fonte: Disponível em: <https://etes-sustentaveis.org/recuperacao-recursos-no-tratamento-de-esgoto/>. Acesso em: 06 jul. 2022.



Figura 4 – Alagamento (São Paulo - SP)

Fonte: Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/chuva-causa-alagamentos-na-grande-sp-e-afeta-linha-da-cptm/>. Acesso em: 06 jul. 2022.



Figura 5 – Energia fotovoltaica

Fonte: GIZ. Tobias Kuehner (2022).





Figura 6 – Fatores responsáveis pelos problemas socioambientais

Fonte: Elaborado pelos autores. Elaboração gráfica do Projeto traDUS/Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2022).

A compreensão de que esses problemas são gerados também por fatores sociais nos ajuda a superar algumas ideias equivocadas. A primeira delas é atribuir alguns problemas ambientais à escassez de recursos. Muitas vezes, a falta de água potável ou de acesso à energia limpa está mais associada à incapacidade institucional ou à falta de vontade política de responder a esses desafios (HEWITT, 1998; WISNER et al., 2003). Uma segunda concepção equivocada é naturalizar os problemas socioambientais. Como um exemplo, ainda que chuvas fortes possam oferecer risco, elas são um risco maior em cidades despreparadas ou em comunidades carentes de infraestrutura básica (FUSSEL, 2007; WISNER, 2016). Um terceiro equívoco é a associação de degradação ambiental aos grupos mais pobres. A formação de favelas em áreas de risco ambiental está vinculada à falta de oportunidades e ao limitado acesso à terra que esses grupos têm. A degradação ambiental, portanto, é fruto do estado de exclusão dessas comunidades (ALIER, 1997; SOUZA, 2015, 2019). Ao mesmo tempo, como mencionado no Módulo 1, também existem construções em áreas de conservação ambiental que são patrocinadas por segmentos de alta renda, como casas e condomínios de alto padrão. Isso reforça a necessidade de vigilância por toda a sociedade.

1.2 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

Problemas socioambientais urbanos não são exclusivos do Brasil. Ao redor do globo, um processo de urbanização intensivo do uso de recursos naturais e tecnológicos somado a grandes desigualdades sociais geraram cidades que ameaçam não apenas o bem-estar de seus cidadãos, mas também a própria continuidade do planeta como o conhecemos. Frente a esse risco, a Organização das Nações Unidas (ONU) publicou, em 1987, um relatório intitulado “Nosso Futuro Comum”. Este relatório nos dá a definição mais habitual de sustentabilidade: trata-se do esforço de “atender às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem suas próprias necessidades” (UNITED NATIONS, 1987, p. 16, tradução nossa).

Como visto no Módulo 1, a discussão em torno da sustentabilidade, em 2015, foi transformada em uma série de metas. A chamada **Agenda 2030** estabelece **17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)** que devem ser alcançados até o final da década. Apesar de definidos em um debate internacional, seu impacto é local. É nas cidades que esses objetivos podem ser colocados em prática, em projetos capazes de impactar a qualidade de vida de todos e todas.

De modo semelhante, a [Nova Agenda Urbana \(NAU\)](#) foi formulada na cúpula Habitat 3 para estabelecer um modelo global de urbanismo sustentável. Este documento



internacional estabelece princípios para cidades de todo o mundo e encoraja que o planejamento urbano seja inclusivo, participativo, resiliente e promova o Direito à Cidade.

Nesse sentido, é muito importante considerar os ODS como guias que norteiam o planejamento local do município. Os ODS devem também fazer parte das ações empreendidas por outros agentes envolvidos no desenvolvimento urbano. As metas estabelecidas pela ONU podem servir de base para desenvolver os programas, políticas e projetos.

OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO BRASIL

Os ODS apresentam uma perspectiva multissetorial sobre a sustentabilidade. São incluídos, por exemplo, objetivos relacionados à erradicação da pobreza, à oferta de água potável e de saneamento e à criação de instituições eficazes. Cada ODS apresenta, também, submetas que dão maior concretude à estratégia. Para uma leitura detalhada dos ODS e suas submetas, acesse a página das [Nações Unidas no Brasil](#).

A associação dos ODS a instrumentos de planejamento já é realizada por algumas cidades. Esse é o caso, por exemplo, do Plano Diretor Municipal de [Teresina \(Piauí\)](#) e de [Atibaia](#) (São Paulo). Além disso, as metas da Agenda 2030 podem também orientar o desenvolvimento de outros planos estratégicos ou setoriais. O [Programa Cuiabá + 300 Anos](#), o [Plano Estratégico Campinas Cidade Inteligente](#) e o [Plano de Educação Ambiental de Piracicaba](#) são exemplos dessa integração de objetivos globais com planos locais. Um outro exemplo é o caso de Niterói, que alinhou diversos instrumentos de planejamento aos ODS. O Plano Estratégico Niterói que Queremos, o Plano Plurianual, o Plano Diretor e o [Plano de Mobilidade Urbana Sustentável](#) da cidade refletem a preocupação em responder aos desafios globais apresentados na Agenda 2030.

A integração dos ODS deve ir além de planos. O texto-base da PNDU (BRASIL, 2021b), por exemplo, propõe seis eixos de ação no território, voltados à implementação do Desenvolvimento Urbano Sustentável, a saber:

(1) informação, **(2)** planejamento/regulação, **(3)** gestão, **(4)** governança, **(5)** financiamento, **(6)** projetos e obras. Dessa forma, é recomendado que “a implementação de ações de desenvolvimento urbano, por qualquer dos níveis de governo, considere:

- 1.** Dados e informações geográficas, cartografias, leituras qualitativas do território e evidências quantitativas (informação);
- 2.** Visões de futuro associadas a padrões de desenvolvimento urbano desejados (planejamento/regulação);
- 3.** Capacidades institucionais e processos contínuos de implementação (gestão);
- 4.** Pactuações políticas com a sociedade, entre setores urbanos e níveis de governo, fomento a ambientes de colaboração (governança);



5. Distribuição justa de ônus e benefícios do processo de urbanização (financiamento);
6. Intervenções concretas no território para melhorar as condições de vida nas cidades (projetos e obras)” (BRASIL, 2021b, p. 63).

A Agenda 2030 deve orientar também a execução de todos os demais eixos. Para acompanhar esta execução dos planos, o município de Niterói desenvolveu a plataforma ObservaNit, em que são destacados os projetos estratégicos da cidade e sua correspondência com os ODS. A cidade foi também a primeira no Brasil a publicar, junto do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), o seu Relatório Local Voluntário. Este é um instrumento proposto pelas Nações Unidas para monitorar o cumprimento da Agenda 2030 em nível local.

ARTICULAÇÃO DOS ODS COM OS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

Para saber mais sobre como integrar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável aos planos locais e setoriais, acesse:

- Curso *Localizando os ODS nos Municípios*.
- *Estratégia ODS*, coalizão com o objetivo de disseminar os ODS no Brasil.
- *Planejamento Municipal e ODS*, desenvolvido pela Frente Nacional de Prefeitos (FNP).
- *Guia para a localização dos ODS nos municípios brasileiros*, da Confederação Nacional de Municípios (CNM).
- *Local 2030*, plataforma em inglês, espanhol e francês que disponibiliza ferramentas para a realização dos ODS em nível local.

1.3 Justiça ambiental urbana

Falar de meio ambiente implica, necessariamente, falar dos componentes sociais e econômicos que dão forma ao espaço à nossa volta. É nesse sentido que a sustentabilidade é, normalmente, apresentada como um tripé, como demonstrado na Figura 7. Esse modelo foi proposto pelo autor e empreendedor John Elkington, em 1994, para definir a responsabilidade de empresas privadas. Ele coloca em pé de igualdade as **variáveis sociais, ambientais e econômicas** na hora de avaliar o sucesso de uma iniciativa. Por vezes, o modelo também é chamado de 3P, fazendo referência a **Pessoas, Planeta e Prosperidade**. Ou seja, nesse modelo, uma solução só é verdadeiramente sustentável se ela trazer, ao mesmo tempo, a preocupação com a) qualidade de vida e inclusão social; b) recursos naturais; e c) viabilidade financeira e criação de oportunidades econômicas.



Figura 7 - Tripé da sustentabilidade

Fonte: Elkington (1994). Elaboração gráfica do Projeto traDUS/Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2022).

Apesar do avanço nessa discussão, sabemos que nem todas as soluções ditas sustentáveis são necessariamente positivas para todas as pessoas. Isso acontece, inclusive, com projetos de desenvolvimento urbano, que podem aprofundar desigualdades sociais ao invés de resolvê-las (ROY, 2009; MCGRANAHAN; SCHENSUL; SINGH, 2016). Os projetos supostamente em favor da sustentabilidade que acabam por impulsionar remoções de comunidades vulneráveis são mais frequentes do que gostaríamos (ANGUELOVSKI et al., 2019; ROSOL; BÉAL; MÖSSNER, 2017). Além disso, se não são colocadas em prática medidas adequadas, o melhoramento de uma área pode aumentar o preço da terra e o custo de vida em geral, forçando famílias mais pobres a se mudarem para áreas mais periféricas e baratas (ANGUELOVSKI; CONNOLLY; BRAND, 2018; ANGUELOVSKI et al., 2019). Nesses casos, o recurso investido em Desenvolvimento Urbano Sustentável não contribui com a diminuição das desigualdades e se concentra ainda mais nas mãos daqueles que já têm boas condições.

O discurso de sustentabilidade é usado, nessas ocasiões, para criar uma aparência de neutralidade do projeto, como se ele fosse sempre positivo para todas as pessoas. O uso de diagnósticos técnicos e a defesa de causas ambientais, muitas vezes, podem esconder possíveis injustiças no acesso a recursos ambientais e urbanos (LAMBERT; ALLEN, 2016). Assim, além de considerar seus elementos ambientais, sociais e econômicos, devemos considerar também que a sustentabilidade possui elementos políticos. Em cada novo projeto de Desenvolvimento Urbano Sustentável, cabe perguntar para quem, afinal, são as cidades sustentáveis (ANGUELOVSKI; CONNOLLY; BRAND, 2018). Nesse sentido, propomos que a ideia de **justiça ambiental** também oriente a prática do Desenvolvimento Urbano Sustentável.

A **justiça ambiental** parte da ideia de que os benefícios urbanos, como acesso a serviços e infraestrutura, bem como os riscos ambientais e a responsabilidade sobre a degradação ambiental não devem cair de forma desigual sobre indivíduos, independente de classe, raça, gênero ou outros marcadores sociais (ACSELRAD; HERCULANO; PÁDUA, 2004). Dentro da perspectiva da justiça ambiental, o processo de desenvolvimento urbano sustentável é tão importante quanto o seu resultado. Ou seja, não basta realizar a redistribuição de recursos ambientais urbanos. Se não houver



participação política de quem habita a cidade e reconhecimento dos grupos mais marginalizados, os problemas ambientais tendem a se repetir.

Apesar dos problemas socioambientais impactarem a cidade como um todo, alguns grupos são mais afetados. Assim, uma abordagem interseccional é central quando se pensa no enfrentamento efetivo de riscos ambientais. Isso quer dizer que devem ser consideradas as sobreposições dos problemas urbanos com aqueles relacionados a marcadores sociais como raça, gênero e classe social. Esses marcadores aumentam ainda mais o quanto as pessoas são afetadas pelos problemas urbanos.

A Figura 8 demonstra esse outro tripé da justiça ambiental. A prática desses componentes será discutida ao longo deste módulo, particularmente no Capítulo 6, que trata de governança democrática.

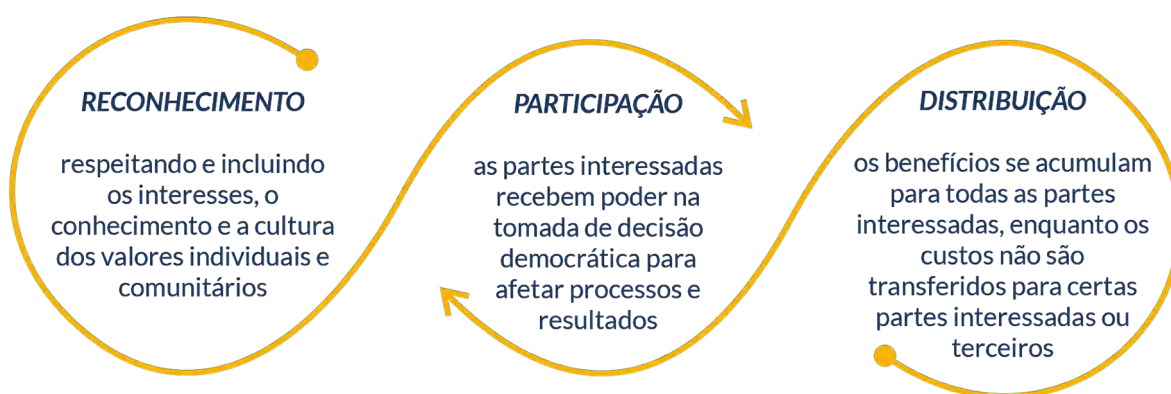


Figura 8 - Justiça Ambiental

Fonte: Adaptado de ACSELRAD; HERCULANO; PÁDUA, 2004. Elaboração gráfica do Projeto traDUS/Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2022)



MUDANÇA DO CLIMA

Chamamos de mudança do clima quando o clima mundial ou de alguma região varia ao longo do tempo. Essa variação é resultado direto ou indireto da soma da ação humana aos eventos naturais. As atividades humanas que contribuem para a mudança do clima são aquelas que alteram a composição da atmosfera do planeta. Mas, o clima também varia naturalmente ao longo do tempo, e é possível observar isso quando temos dados comparáveis sobre períodos de tempo diferentes. A principal ação que contribui com a mudança do clima é emitir cada vez mais gases de efeito estufa (GEE). Dentre as atividades e processos que emitem esses gases estão: queima de combustíveis fósseis (dos automóveis, das indústrias, das usinas termoeletricas), desmatamento, queimadas e decomposição do lixo. Quanto mais gases de efeito estufa na atmosfera, mais a superfície terrestre retém calor do sol. Chamamos essa consequência da mudança do clima de aquecimento global. O aquecimento global altera os períodos de chuva e seca, aumenta a frequência de tempestades, aumenta a temperatura média global, derrete as calotas polares, aumenta o nível do mar, dentre outros impactos provocados (Lei Federal nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009 e Carta Brasileira para Cidades Inteligentes) (BRASIL, 2021b, p. 77).

Sugerimos assistir à palestra “Experiências de ações de apoio e fomento à catadoras/es de materiais recicláveis - Salvador - Bahia” referente à Região Nordeste.



No vídeo, discutem-se temas como:

- Conceito de sustentabilidade e tripé da sustentabilidade;
- Justiça Ambiental na prática;
- Integração de ODS, ainda que não esteja explícito no projeto;
- Descompasso de planejamento: necessidade de ações práticas, vindas de diferentes setores para além do governo;
- Mobilização social produzindo políticas públicas.



CAPÍTULO 2 - ASPECTOS DA DIVERSIDADE URBANA BRASILEIRA

É comum pensar que os problemas das nossas cidades são decorrentes da ausência de leis ou de planejamento urbano. Vimos, nos módulos anteriores, que, ao longo da história do Brasil, foi desenvolvida uma forte estrutura de gestão da política urbana, formada por um conjunto de instrumentos (Plano Diretor, planos territoriais, planos setoriais etc.); instâncias de planejamento e gestão urbana (órgão de política urbana, conselho da cidade, fóruns, conferências, etc.); e recursos (humanos, materiais, orçamentários e financeiros) orientados pelo propósito de construir cidades melhores.

Se existe uma estrutura de leis vinculada à produção do espaço urbano no Brasil – composta de zoneamento, legislação de parcelamento do solo e códigos de edificações –, por que nossas cidades, mesmo aquelas com planos diretores, seguem apresentando problemas e precariedades? Por que grande parte das pessoas que moram nelas ainda não vivenciam o direito à cidade?

A resposta para essa pergunta é tão complexa quanto o tema que estamos discutindo, então não é possível definir apenas um motivo. No entanto, agências internacionais (como a ONU-Habitat) e importantes pesquisadores do urbano no Brasil (como Raquel Rolnik e Ermínia Maricato) apontam a existência de um descompasso entre as práticas dominantes de promoção do desenvolvimento urbano e a realidade de nossas cidades.

Saiba Mais:

Ermínia Maricato

“É arquiteta e urbanista, professora e pesquisadora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP e ativista brasileira. É reconhecida por seu trabalho no campo do urbanismo e sua luta pela Reforma Urbana no Brasil, que a levou a ocupar cargos públicos, tendo participado ativamente da criação do Ministério das Cidades.”



Para saber mais sobre sua produção e contribuição no campo do urbanismo, acesse: COLOSSO, Paolo; ROSSETO, Rossella; SILVA, Luiza de Mattos. Ermínia Maricato. O desejo de construir outra sociedade a partir das cidades. Arquitectos, São Paulo, ano 21, n. 247.06, Vitruvius, dez. 2020



Raquel Rolnik

“É arquiteta e urbanista e professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP. Foi relatora especial do Conselho de Direitos Humanos da ONU para o Direito à Moradia Adequada por dois mandatos (2008-2011, 2011-2014), entre outras atividades profissionais e didáticas relacionadas à política urbana e habitacional.”



Para saber mais sobre sua produção e contribuição no campo do urbanismo, acesse: <http://www.labcidade.fau.usp.br/>



Nas últimas décadas, as cidades mudaram significativamente em termos de economia, organização social, estrutura espacial e ambiente. No entanto, parece que as estratégias de desenvolvimento urbano mudaram muito lentamente e algumas delas, quase nada. Além disso, muitas abordagens e sistemas utilizados refletem ideias de realidades urbanas diferentes, deixando de considerar a grande diversidade de realidades que temos em nosso país.

2.1 O descompasso entre o planejamento urbano e os rumos das nossas cidades

Existe uma defasagem entre as técnicas e as boas práticas de planejamento urbano e a realidade da produção das nossas cidades. Ou seja, o planejamento, isoladamente, não tem dado conta de acomodar o modo de vida da maioria dos habitantes em cidades de rápido crescimento. Negligenciar a grande parcela de moradores de baixa renda que se encontra na informalidade contribui ainda mais para a marginalização social e espacial, ao invés de evitá-la (MARICATO, 2013).

O Brasil tem 5.570 municípios e promover desenvolvimento urbano sustentável em todos eles resulta em desafios específicos. A diversidade dos municípios, de acordo com o texto-base da PNDU (BRASIL, 2021b), se dá sob diferentes aspectos. Esses aspectos determinam dinâmicas urbanas mais ou menos complexas e exigem estratégias diferenciadas de desenvolvimento urbano.

- Um primeiro ponto de diversidade é o **porte populacional dos municípios**, que se refere à quantidade de pessoas que lá vivem. Criar estratégias para um município de 10.000 habitantes, como São Domingos, na Bahia, ou uma grande metrópole, como São Paulo, que tem mais de 12 milhões de habitantes, apresenta dinâmicas



muito diferentes. Como aponta o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2021), municípios de maior porte populacional dispõem de determinados instrumentos de gestão que permitem uma execução facilitada de certas políticas públicas. Existe, ainda, uma relação direta entre o porte populacional e a ocorrência de impactos ambientais nos municípios: quanto maior o tamanho da população, maior o percentual dos que relataram a ocorrência de tais fenômenos.

- Um segundo ponto é a **extensão territorial**, o tamanho do município em quilômetros quadrados. Nesse sentido, temos também ampla diversidade no país: municípios muito extensos, como Oiapoque, que fica no Amapá, região Norte do país, com seus mais de 22 mil km²; e municípios como Pinhais, na região metropolitana de Curitiba, Paraná, região Sul do país, com apenas 60 km².
- A **distribuição regional dos municípios** trata dos impactos relativos à região em que eles estão inseridos. Quanto a este aspecto, existem diferenças de articulação com outras cidades (cidades isoladas na região Norte ou muito articuladas com outras cidades, como na região Sudeste); aspectos físicos, como topografia e biomas; ou, ainda, diferenças sociais, culturais e econômicas associadas à região. O IBGE (2021) aponta ainda que a distribuição regional também tem relação com a existência de instrumentos de gestão das políticas habitacionais nos municípios brasileiros.
- O **grau de ruralidade e urbanidade** aborda a classificação dos municípios quanto à presença de dinâmicas mais rurais ou mais urbanas. Dessa forma, aparecem diferenças amplas, já que o urbano e o rural reúnem diferentes práticas econômicas e diferentes formas de ocupar o espaço. Essas diferenças são visíveis mesmo dentro de um único município, que pode apresentar as duas dinâmicas em áreas distintas, como em Piracicaba/SP. Como mostra IBGE (2021), a dinâmica agrícola adequada depende diretamente da efetividade da assistência técnica e da extensão rural, em um cenário de uma boa estrutura e ações coordenadas. Além disso, um aspecto importante do papel das prefeituras é promover programas para aquisição de produtos agropecuários do município, estabelecendo uma dinâmica econômica que é favorável ao desenvolvimento da municipalidade como um todo.
- A **acessibilidade geográfica** trata da classificação dos municípios quanto à dificuldade de acesso da sede de um município a um outro município de maior porte que disponha de mais serviços. Quando falarmos de rede urbana, esse ponto ficará mais claro.

Outro ponto de diversidade que merece destaque são os **padrões de desenvolvimento urbano**. Como sabemos, as cidades são resultado da ação coletiva de agentes diferentes em espaços que também variam nos termos que acabamos de citar, como extensão, cultura, relevo, etc. Por isso, padrões de desenvolvimento urbano, “os jeitos de fazer cidade”, acontecem de maneira única em cada lugar. Vale destacar que padrões de desenvolvimento urbano não apenas expressam relações anteriores, mas têm papel determinante e influenciam processos de urbanização.

Assim, políticas de desenvolvimento urbano devem lidar com o legado dos padrões de desenvolvimento urbano e com os processos estruturantes (forças) da produção do espaço urbano. Essas políticas devem dialogar com e buscar interferir processualmente



em dinâmicas de produção do espaço urbano, para alcançar padrões de desenvolvimento urbano desejados no momento histórico em que elas são formuladas.

Nesse sentido, vemos que, historicamente, algumas cidades se desenvolveram de maneira planejada desde seu início, como Brasília e Goiânia, enquanto muitas outras, em seu processo de desenvolvimento, misturam características de um crescimento planejado, mas também espontâneo.

Algumas cidades se desenvolveram de maneira mais concentrada em uma área central, e outras, de maneira espalhada, dispersa pelo território e com baixas densidades. Muitos municípios apresentam uma combinação das duas dinâmicas, como o Rio de Janeiro, que tem bairros bastante adensados, como o centro histórico, e depois teve uma expansão para outras áreas como a zona Oeste, com uma ocupação mais dispersa.

Para além das características individuais que citamos, ainda existem dinâmicas de diversidade que se dão a partir da **relação entre cidades**. A forma como as cidades estão distribuídas no território e como elas se relacionam entre si é o que chamamos de **rede urbana**. Em uma rede urbana, vemos cidades que são mais influentes e outras que são mais dependentes. As mais influentes são aquelas que atraem pessoas de outras cidades para acessar serviços, consumir bens, usar o aeroporto ou a rodoviária, por exemplo. Isso quer dizer que elas compartilham suas dinâmicas urbanas com a população de outros municípios também.

De acordo com o texto-base da PNDU (BRASIL, 2021b), 938 municípios brasileiros compartilham com municípios vizinhos suas dinâmicas urbanas, o que deve ser levado em consideração nas ações de desenvolvimento urbano. Isso porque eles são influenciados pelo que acontece nos seus arredores de maneira mais intensa do que a maior parte dos municípios que não compartilham suas dinâmicas.

A análise da rede urbana é fundamental para a construção de ações de apoio aos municípios porque ela permite:

- Identificar locais em que as pessoas têm dificuldades de acesso a bens e serviços mais complexos (como hospitais especializados ou aeroportos);
- Identificar municípios mais influentes e que ofertam bens e serviços para pessoas que vivem em outras cidades e que, por esse motivo, têm que ampliar sua agenda de desenvolvimento para além das demandas locais.

Consideramos que o entendimento e a valorização da diversidade das nossas cidades é central na revisão das **práticas relacionadas ao desenvolvimento urbano**. Sendo assim, entes e agentes devem considerar a diversidade de aspectos socioculturais, econômico-financeiros, urbanos, urbano-ambientais e político-institucionais existentes no país nos padrões sustentáveis de desenvolvimento urbano em diferentes contextos (BRASIL, 2021b).

A diversidade territorial brasileira deve ser encarada como uma fortaleza. Cada território tem suas potencialidades inerentes. Essas potencialidades devem ser reconhecidas e alavancadas em estratégias de desenvolvimento que articulem aspectos culturais, sociais, econômicos, ambientais, a partir de um enfoque territorial e colaborativo (BRASIL, 2021b, p. 36).

Todavia, reverter o rumo das cidades buscando desenvolver estratégias que diminuam a desigualdade e ampliem a cidadania não é uma tarefa simples e nem de curto prazo. Assim, nos próximos capítulos, sugerimos **pontos-chave** para avanços transformadores no desenvolvimento das nossas cidades. Esses pontos, combinados



com o entendimento de que soluções devem ser pensadas a partir de cada contexto local, têm por objetivo promover avanços transformadores na área de desenvolvimento urbano.

2.2 Pontos-chave para mudar as Cidades

Como veremos a seguir, no **Capítulo 3 - A cidade é um sistema complexo**, agir sobre a cidade gera um efeito em cascata que tem consequências em diversos outros âmbitos e escalas, da rua à região. Essas consequências podem ser positivas ou negativas e, com isso em mente, é possível planejar de maneira mais consciente e aproveitar oportunidades de aumentar o impacto (positivo) de transformações urbanas. Dessa forma, reposicionamos o planejamento urbano como uma ferramenta que não se limita a atuar apenas sobre cidades, mas que também considera sua abrangência relativa à qualidade de vida, à geração de renda e às capacidades políticas de uma comunidade.

Existe uma correspondência direta entre a exclusão territorial e diversos problemas urbanos, tais como: baixa qualidade de vida, predação ambiental, violência e falta de segurança. Nesse sentido, a gestão urbana, a legislação e os investimentos públicos devem ser orientados para que o acesso à cidade seja garantido, ainda mais quando pensamos a partir de uma perspectiva que visa a uma transformação social sustentável. Sendo assim, uma estratégia de ordenamento do uso do solo que assegure o direito à cidade, principalmente daqueles que foram historicamente excluídos da vivência urbana, será o tema do **Capítulo 4 - Ordenamento territorial orientado para o bem comum**. Veremos que facilitar o acesso a diversos lugares significativos da cidade e propor melhorias no entorno dos locais de moradia, aonde as pessoas chegam a pé, a partir de pequenos deslocamentos, pode promover impactos positivos de grande alcance.

Além de sofrerem efeitos da mudança do clima, as cidades contribuem diretamente para o agravamento do aquecimento global (Figura 9), já que elas são responsáveis por 75% das emissões globais de dióxido de carbono CO₂ (BRASIL, 2021b). Estudos estimam que um aumento de apenas 3°C na temperatura global pode levar ao desaparecimento de bairros ou mesmo cidades inteiras, principalmente aquelas no litoral, em todo o mundo, em menos de 50 anos (CLIMATE CENTRAL, 2021). Se quisermos evitar esse futuro, as ações devem começar agora. E nossas cidades são o principal local de ação, tendo em vista que parte significativa das emissões são geradas em atividades urbanas.

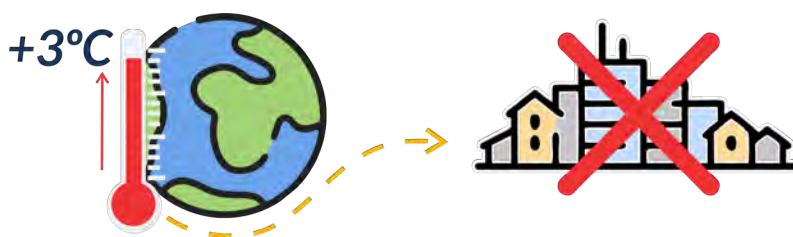


Figura 9 - Agravamento do Aquecimento Global

Fonte: Elaboração gráfica do Projeto traDUS/Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2022).



As ações climáticas urbanas estão interligadas a outras ações municipais e têm como objetivo combater a mudança do clima e seus impactos. No **Capítulo 5 - Meio ambiente e Cidade**, veremos aspectos fundamentais a respeito de emissões urbanas de carbono e de como as cidades podem responder à mudança do clima.

Vimos, nos módulos anteriores, que as cidades são resultado da ação coletiva de diversos agentes que possuem diferentes necessidades, interesses e perspectivas, o que, por muitas vezes, torna o espaço urbano uma “arena de disputas”. É importante entender que esses conflitos de interesse em relação ao “jeito de se fazer cidades” fazem parte da construção de uma sociedade plural e, em vez de buscar consensos artificiais, o planejamento deve estimular espaços de debate democrático amplamente inclusivos. Como veremos no **Capítulo 6 - Governança Democrática**, construir um espaço de participação cidadã que dê voz a todos e a todas que experienciam a cidade é uma tarefa desafiadora, mas com potencial transformador gigantesco. Veremos que, entre muitos benefícios, a participação da comunidade como um todo aumenta a adesão a projetos, gera dados locais melhores para embasar as decisões e qualifica os processos de governança.

O compromisso com a ação transformadora do planejamento também implica eliminar a distância entre planejamento e gestão, fugindo dos planos cheios de falas e promessas que não se realizam, os “planos de gaveta”. Dificilmente encontraremos Planos Diretores que não apresentem transporte e habitação como prioridade. Mas, quantos deles apresentam estratégias concretas para garantir o desenvolvimento desses setores? Planos têm sido formulados tradicionalmente de forma essencialmente normativa, ou seja, são, muitas vezes, capazes de controlar e regular as ações, mas têm grandes limitações em termos de promoção de mudanças. Isso se dá pois o conteúdo se restringe a diretrizes vagas, acompanhadas de regulamentos de uso da terra que não são adequados ou suficientes para implementar transformações, em uma determinada direção, que tenham como foco o bem comum.

Essa falta de conexão entre plano e ação dificulta a viabilidade de mudanças. Sendo assim, um viés mais propositivo é necessário, ao invés do normativo. Os planos estratégicos devem ser traduzidos em planos executivos, capazes de esclarecer ações e orientar os investimentos nas áreas consideradas prioritárias para o desenvolvimento urbano sustentável. O **Capítulo 7 - Viabilização do Desenvolvimento Urbano Sustentável** discute como o casamento entre plano, investimento, governança, informação e gestão é central para transformar “planos de gaveta” em realidade concreta, além de garantir que fundos municipais sejam devidamente direcionados.

A construção de **cidades** mais justas e **sustentáveis** faz parte da luta por uma sociedade também mais justa e sustentável. O que estamos recomendando não sugere que propostas de planejamento urbano resolverão por completo questões como pobreza, desigualdade e escassez de recursos naturais. Entretanto, acreditamos que experiências transformadoras no cotidiano têm grande potencial na construção de futuros melhores.

Cidades não só refletem dinâmicas sociais, elas também podem intensificar ou mesmo desencorajar essas dinâmicas. Imaginar e construir novos “jeitos de fazer cidades” é também uma oportunidade para pensarmos novos horizontes para nossa sociedade. Assim, convidamos você a refletir conosco sobre algumas ideias para criar um horizonte mais sustentável para as cidades e mais justo para as pessoas, sem deixar ninguém para trás.





Sugerimos assistir a palestra “Plano diretor do município de Oiapoque/AP”, referente à região Norte.

Nela temos:

- Diversidade regional e respostas ajustadas ao contexto local;
- Padrão de desenvolvimento urbano e variedade de cidades possíveis. Ao invés de uma visão antecipada de resultados, foi realizada uma articulação de interesses;
- Desenvolvimento urbano como concertação entre diversos atores para resolver problemas que vão além do escopo do próprio município;
- Processo contínuo de negociação. “Não existe obra acabada” > ênfase no processo;
- Papel da Universidade, via extensão universitária, na cooperação com o poder público e a sociedade.



CAPÍTULO 3 - A CIDADE É UM SISTEMA COMPLEXO

Podemos entender a cidade como um **sistema sócio-técnico-ecológico** muito complexo (BRASIL, 2021b; WOLFRAM; FRANTZESKAKI, 2016). Entender apenas um de seus elementos não é suficiente para compreender a sua totalidade. Em outras palavras, a cidade não é apenas a soma de suas partes: ruas, casas, pessoas, espaços verdes, etc. Tão importante quanto cada uma dessas peças são as relações entre elas. Já que as partes são interdependentes entre si, tanto os problemas urbanos quanto as ações realizadas por governos locais têm consequências sobre o sistema urbano como um todo. Quando executadas, ações desencadeiam um **efeito em cascata** que se expande para áreas que, às vezes, nem mesmo foram imaginadas inicialmente.

Para ilustrar isso, pensemos em uma típica metrópole brasileira com engarrafamentos nos horários de pico. Esse é um problema tanto para quem está dentro do seu carro quanto para quem está dentro de um ônibus, ambos presos no trânsito. Como forma de responder a esse problema, muitas cidades brasileiras apostam em expandir sua malha viária e em aumentar a largura de ruas e de áreas pavimentadas. Ainda que a medida possa aliviar temporariamente o fluxo de veículos, a experiência mostra que essa resposta não resolve os engarrafamentos em médio e longo prazos.

Primeiramente, essa medida ignora as **raízes do problema**, que estão associadas a fatores criadores do trânsito: a concentração de oportunidades (empregos, serviços, equipamentos culturais, etc.) em uma única parte da cidade; a localização das moradias de grande parte da população trabalhadora em periferias distantes; a ineficiência do transporte público de massa (quando existente, linhas de ônibus e metrô); a indisponibilidade de alternativas de mobilidade ativa (para pedestres e ciclistas); a ênfase dada por planejadores ao transporte individual motorizado (carros e motocicletas); entre outros. Ao alargar vias, esses problemas não estão sendo resolvidos. Ao contrário, os recursos públicos são utilizados para oferecer um estímulo para que o uso de automóveis individuais aumente, em detrimento de outras medidas. A Figura 10 exemplifica esta situação. O Capítulo 4 irá explorar essa questão em maior profundidade, mas, por ora, podemos dizer que a tendência é que o número de carros circulando aumente, já que a própria necessidade de deslocamentos dentro da cidade não foi posta em questão e muito menos resolvida.

Além disso, essa medida também acarretará outros impactos ou **consequências inesperadas**. O aumento de veículos circulando implica maior emissão de gases responsáveis pela poluição do ar e pelo aquecimento global. A impermeabilização de maiores áreas de solo com asfalto impede que a água das chuvas retorne aos lençóis freáticos. A água será escoada pela superfície do asfalto, carregando impurezas e resíduos. Grandes volumes de água em alta velocidade são escoados, sobrecarregando as galerias pluviais, aumentando o risco de alagamentos ao longo das vias. Adicionalmente, o asfalto é um material que absorve muito calor e o aumento da temperatura das ruas contribui com o aumento da temperatura geral em áreas urbanas. Isso provoca uma demanda maior de energia utilizada para o resfriamento de residências e comércios. As piores condições de conforto térmico afetam a qualidade de vida e a saúde da população. A Figura 10 demonstra a inter-relação entre essas partes do sistema urbano.



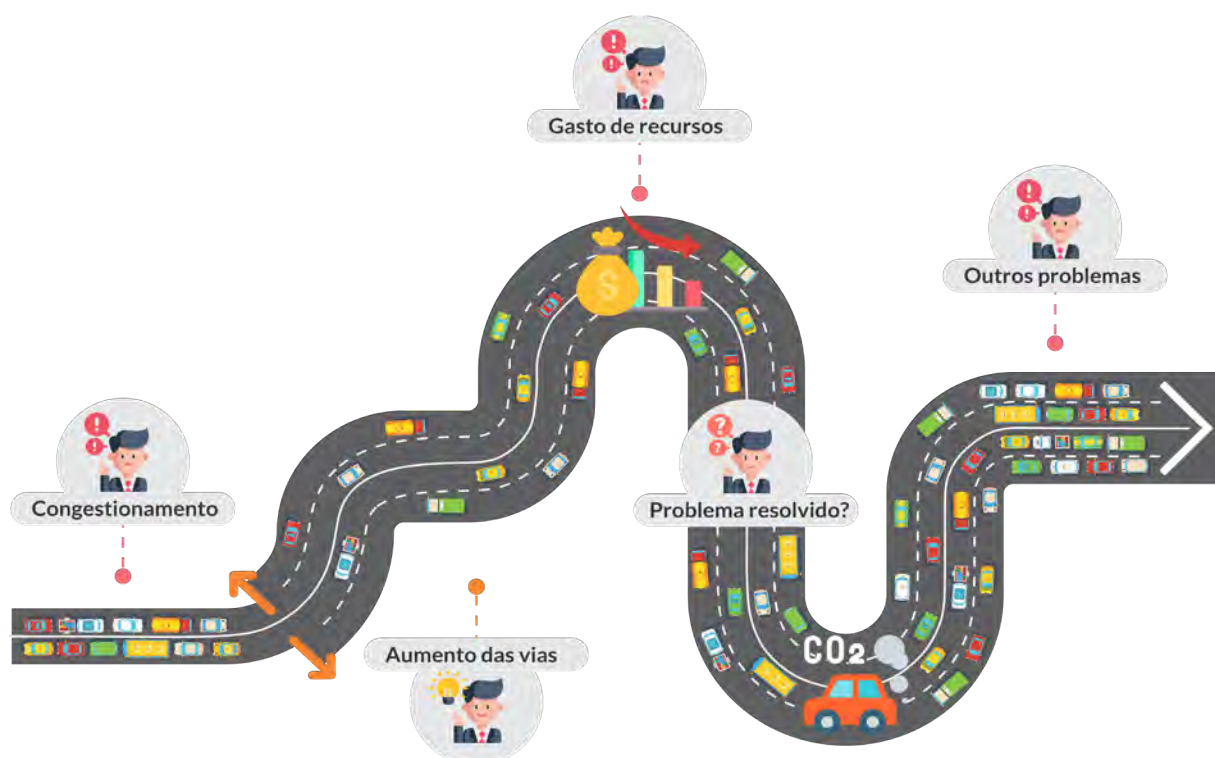


Figura 10 - Esquema de Sistema Urbano

Fonte: Elaboração gráfica do Projeto traDUS/Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2022).

MOBILIDADE ATIVA

Mobilidade ativa, ou transporte ativo, é o transporte de pessoas ou mercadorias por meios não motorizados, baseado na atividade física humana, como, por exemplo, bicicletas.

3.1 O uso do pensamento sistêmico como ferramenta de mudança

O tipo de abordagem em que analisamos como um elemento da cidade afeta todos os demais é chamado de **abordagem ou perspectiva sistêmica** (MEADOWS, 1999). O principal objetivo dessa abordagem é evitar visões reducionistas ou fragmentadas da cidade. Além disso, é um caminho para compreender o sistema urbano e propor soluções inovadoras.

Para além de nos auxiliar a enxergar o problema com maior precisão, essa abordagem também nos ajuda a apontar soluções inovadoras. Da mesma maneira que os problemas podem desencadear um efeito cascata, bons projetos e políticas também podem ser um gatilho para mudanças positivas no sistema urbano como um todo. Por isso, o tema de **Transformação** ou de **Mudanças Sistêmicas** vem recebendo atenção na agenda internacional. Trata-se de encontrar pontos de alavancagem que, uma vez alterados, podem causar mudanças mais amplas e profundas.



Sugerimos assistir a palestra "Projeto ligue os pontos - São Paulo/SP", referente à região Sudeste.

Além disso, existem ferramentas que auxiliam a compreensão dos problemas urbanos e a criação de soluções mais eficazes. A urgência de aplicar essa perspectiva sistêmica tem impulsionado a proliferação de laboratórios de inovação e o uso de metodologias como o Design Thinking para responder a desafios complexos (CAVALCANTE et al., 2017; FERRAREZI; LEMOS; BRANDALISE, 2018; SANO, 2020). O GNova, laboratório de inovação vinculado à Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), utiliza e apresenta o “pensar como um designer” como uma prática criativa para gerar soluções inovadoras no setor público. Diversas publicações estão disponíveis, incluindo guias e ferramentas para inovação no setor público.

LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO

Os laboratórios de inovação são estruturas que fazem parte da administração pública, em geral possuem uma equipe e estrutura próprias e estão voltados para fomentar a criatividade e a experimentação com o intuito de desenvolver inovações para melhorar os serviços públicos e lidar com problemas complexos (SANO, 2020, p. 12).

O estudo completo desenvolvido pelo GNOVA sobre laboratórios de inovação no setor público brasileiro coletou informações de 43 estruturas nos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo. Alguns exemplos de laboratórios citados são:

- **011.lab** - Laboratório de Inovação em Governo da Prefeitura de São paulo
- **LAEP** - Laboratório de Aceleração da Eficiência Pública do Estado do Rio de Janeiro
- **LIODS CNJ** - Laboratório de Inovação, Inteligência e ODS do Conselho Nacional de Justiça
- **Epicentro** - Hub de inovação do Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (Bandes)

FERRAMENTAS DE INOVAÇÃO E DESIGN THINKING

Para conhecer mais ferramentas de inovação, que auxiliarão a entender os problemas urbanos de forma sistêmica, acesse:

- **Kit de Ferramentas** de Design Thinking do GNOVA;
- **Ferramentas** disponibilizadas pelo Observatório de Inovação no Setor Público (OPSI);
- **Ferramentas para o desenho de serviços**;
- **Recursos de design thinking** disponibilizados pela IDEO;
- **Ferramentas de inovação** da Development Impact & You (DYI).



3.2 Trabalho em rede

Um olhar para a totalidade do sistema urbano é necessário e possível. Um dos princípios essenciais ligados à abordagem sistêmica é entender que um problema e sua solução não estão restritos a um único campo de conhecimento. O exemplo dado sobre o trânsito e a pavimentação demonstrou como uma única ação se liga às áreas de mobilidade, obras públicas, saneamento, meio ambiente, etc.

Por isso, a **intersectorialidade** é uma estratégia-chave para provocar mudanças significativas. Essa é uma forma de superar a fragmentação das políticas públicas, ou seja, aquela sensação de que as políticas são pensadas em gavetinhas separadas. Além de um compartilhamento das formas de entender um problema, a intersectorialidade implica compartilhar responsabilidades, atribuições e recursos para buscar mais eficiência (NASCIMENTO, 2010; WANDERLEY; MARTINELLI; PAZ, 2020) (Figura 11). Sua realização, claro, não é simples. Ela só é possível com um diálogo aberto e com o interesse de cooperação entre diferentes departamentos, além de um forte compromisso político das pessoas responsáveis pela tomada de decisão.



Figura 11 – Intersectorialidade na busca de mais eficiência

Fonte: Nascimento (2010); Wanderley, Martinelli e Paz (2020). Elaboração gráfica do Projeto traDUS/ Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2022).

Os Escritórios de Projetos (também chamados Project Management Office, PMO) são uma prática que facilita a promoção da intersectorialidade, ou seja, da articulação de agentes na escala intraurbana e municipal. São unidades complementares de gestão que se concentram em estruturar e acelerar os projetos estratégicos do governo. Ou seja, são um departamento independente das áreas-meio e têm por objetivo monitorar e apoiar a execução dos projetos centrais do município.

Os **Escritórios de Projetos** devem, assim, imprimir eficácia nos resultados, eficiência no uso de recursos e transparência no processo de gestão. Como sua principal função é a articulação das demais unidades de governo, pode ser uma oportunidade de provocar intercâmbios entre os diversos setores. Prefeituras como Canoas/RS, Caxias do Sul/RS e São Paulo/SP possuem escritórios para o monitoramento de seus projetos estratégicos e, dessa forma, são capazes também de integrar as ações de governo entre si e com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Outra prática interessante de intersectorialidade foi a experiência do Centro Integrado de Comando e Controle (CICC) da cidade do Rio de Janeiro. Criado em 2013, o órgão reunia representantes da Polícia Militar, Polícia Civil, Corpo de Bombeiros,



Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (Samu), Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Guarda Municipal, Defesa Civil e Companhia de Engenharia de Tráfego do Rio (CET-Rio) em um único espaço. Dessa forma, por meio do compartilhamento de equipamentos e informação, o CICC (Figura 12) viabilizava a gestão de grandes eventos e a resposta mais rápida a desastres. O modelo foi adotado e adaptado também pela cidade vizinha, Niterói, que fundou um Gabinete de Gestão Integrada de Proteção e Defesa Civil. O Gabinete contava com, além da Defesa Civil, o Corpo de Bombeiros, a Marinha e o Exército, e as concessionárias Águas de Niterói, Enel, Naturgy e Ecoponte.



Figura 12 - CICC Rio de Janeiro

Fonte: Disponível em: <https://abdan.org.br/2021/11/30/defesa-civil-rj-participa-de-evento-sobre-sistema-de-protecao-ao-programa-nuclear-brasileiro/>. Acesso em: 03 dez. 2022.

Niterói também implementou o modelo de acompanhamento de metas anuais por meio do Encontro de Gestores. Trata-se de um encontro periódico (a cada dois meses, aproximadamente) do prefeito com todos os servidores responsáveis pelos projetos estratégicos do município. Neste encontro, as metas anuais são repassadas e o debate é realizado contando com representantes de todas as secretarias municipais. Dessa forma, o realinhamento entre os objetivos e planos é viabilizado, além de que os compromissos são reafirmados pelos presentes.

Assim como uma visão intersetorial traz benefícios à implementação do Desenvolvimento Urbano Sustentável, uma **abordagem multiescalar** se mostra igualmente necessária. Isso implica considerar os impactos das ações em diferentes níveis de aproximação, ou ainda, compreender que as ações de Desenvolvimento Urbano Sustentável podem ir para além do território que abordam. Conforme visto no Módulo 1, o texto-base da PNDU (BRASIL, 2021b) reconhece cinco níveis de escala territorial (Figura 13, na página seguinte).

A abordagem multiescalar demanda uma integração de políticas em diferentes níveis de governo. Isso porque nem todos os problemas que afetam quem vive na cidade podem ser resolvidos dentro do território do município. Ou seja, é necessário um alinhamento com as escalas supramunicipais.

Esse é o caso da transição energética. Ainda que o município faça um grande esforço para eletrificar e aumentar a eficiência dos sistemas urbanos, além de investir em geração descentralizada, muito possivelmente ainda haverá uma dependência em relação à matriz energética nacional e às regulações de energia e combustíveis feitas pela União. Projetos como o [100% Energias Renováveis](#), que desenvolve guias de transição energética para cidades argentinas, também consideram a realização de diálogos de governança multinível. Ou seja, trazem para a discussão atores dos municípios, das províncias e da nação para negociar medidas que possibilitem a transição energética nas cidades.



NÍVEIS DE ESCALA TERRITORIAL



Escala Comunitária: escala mais próxima do indivíduo, relacionada à rua e ao bairro. São os componentes mais imediatos e concretos do DUS, ligados à qualidade do espaço urbano.



Escala Intraurbana: diz respeito aos sistemas urbanos que estruturam e conectam diferentes bairros. Inclui questões relativas à mobilidade, às áreas verdes, à drenagem da água etc.



Escala Municipal: são as relações entre áreas urbanas, rurais e naturais. Inclui os sistemas viário e de tratamento de água e resíduos, além da infraestrutura e dos serviços urbanos.



Escala Supramunicipal: são as relações desenvolvidas entre mais de um município, quando há relação de interdependência. Muitos dos problemas das grandes cidades podem ser localizados nessa escala e estão relacionados à continuidade da mancha urbana, movimentos pendulares, dinâmicas metropolitanas, sistemas de abastecimento de água e energia, etc.



Escala da Rede Urbana: as cidades conformam redes em que algumas cidades desempenham o papel de ponto nodal, ou seja, centralizam boa parte das funções urbanas dessa rede. Esta escala trata de questões mais amplas como cadeias produtivas de valor, grandes infraestruturas, serviços de nível regional e organização econômica.

Figura 13 – Níveis de Escala Territorial

Fonte: Brasil (2021b). Elaboração gráfica do Projeto traDUS/Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2022).

Para além da **articulação horizontal** (dentro do próprio governo) e **vertical** (entre diferentes níveis de governo), deve ser levada em conta a importância da **cooperação com outros setores** da sociedade. Entre as submetas do ODS 17 - Parcerias e meios de implementação, fica clara a necessidade de:

“Incentivar e promover parcerias públicas, público-privadas e com a sociedade civil eficazes, a partir da experiência das estratégias de mobilização de recursos dessas parcerias” (ONU-Brasil, 2022, online).

Assim, o governo pode atuar como uma plataforma de articulação e fortalecer iniciativas já existentes e operadas por outros setores. Isso não implica a não responsabilização do governo pela provisão de serviços, mas a cooperação para encontrar formas alternativas, eficientes, sustentáveis e justas de atender às necessidades da população. A relação com Organizações Não Governamentais (ONGs), associações de bairro, setor privado e academia, por exemplo, pode ser benéfica para a prestação de serviços.



Nesse sentido, modelos alternativos de parcerias com a sociedade civil podem ser considerados, inclusive para responder aos problemas mais frequentes de nossas cidades. Conforme comentado no Capítulo 2, desconsiderar a informalidade é um dos problemas das práticas de planejamento atuais. O que se observa é que, na ausência de determinados serviços e direitos, é na informalidade que muitas pessoas encontram a solução de suas necessidades. Assim, é possível mudar as lentes com que se enxerga a informalidade e identificar possíveis parcerias que, com apoio do governo, podem entregar serviços cada vez mais sustentáveis, justos, eficientes e econômicos.

Um exemplo é o serviço prestado pelos catadores e catadoras informais de resíduos sólidos. Na ausência de serviços adequados de coleta e separação de resíduos, catadores e catadoras encontraram nesta atividade a possibilidade não apenas de gerar renda para suas famílias, mas também de dar destinação adequada aos resíduos da cidade. Entretanto, em geral, esse serviço é realizado de maneira desregulada e a renda obtida pelos catadores e catadoras depende unicamente da venda de materiais a atravessadores. Como os materiais possuem preços de venda diferentes, materiais que podem ser vendidos por valores mais altos são priorizados tanto na comercialização quanto na separação e coleta. Isso causa um desajuste no tipo de resíduos que é coletado.

Além disso, esses trabalhadores e trabalhadoras estão sujeitos a arbitrariedades de atravessadores. Sobretudo as catadoras negras recebem valores menores, em média, pelo material coletado. Parte dessas injustiças é resolvida por meio da organização de cooperativas que podem realizar a venda direta do material coletado. Entretanto, este continua sendo um serviço não-pago prestado à cidade. Parcerias do governo com essas cooperativas poderiam ser uma forma de fortalecer o DUS e também devolver condições dignas de trabalho. Nesse tipo de solução, para além de priorizar os critérios econômicos da sustentabilidade, são considerados outros benefícios e o reconhecimento de grupos vulnerabilizados.

Como exemplo prático de projeto que lida com conflitos em torno da gestão de resíduos, o projeto “Ecofolia Solidária - O trabalho decente preserva o meio ambiente” é conduzido pelo Complexo Cooperativo de Reciclagem da Bahia (CCRBA). A iniciativa traz visibilidade às catadoras e aos catadores que realizam o serviço essencial de manejo dos resíduos sólidos durante o carnaval de rua de Salvador. O projeto traz benefícios ambientais, econômicos, sociais e políticos. Além de melhorar a destinação dos resíduos, ainda promove oportunidades econômicas para as pessoas envolvidas na coleta de resíduos, costureiras e cozinheiras. Faz parte da iniciativa a melhoria das condições de trabalho dessas pessoas e sua maior participação na tomada de decisão. A iniciativa busca, agora, formas de institucionalizar como política pública os avanços realizados por meio da cooperação de organizações da sociedade civil com agentes públicos, como secretarias e Ministério Público.

A **participação em redes de trabalho sobre cidades** também aumenta a oportunidade de trocas de aprendizados e boas práticas. No campo do Desenvolvimento Urbano Sustentável, são várias as organizações que conectam cidades e oferecem apoio para a elaboração de políticas e projetos inovadores.



EXEMPLOS DE REDES DE TRABALHO SOBRE CIDADES QUE OFERECEM ESTUDOS DE CASO E OUTROS MATERIAIS ÚTEIS SÃO:

- **CNM:** a Confederação Nacional de Municípios é uma entidade municipalista voltada ao fortalecimento da gestão pública municipal;
- **FNP:** a Frente Nacional de Prefeitos é uma entidade municipalista dirigida por prefeitas e prefeitos de capitais e cidades com mais de 80.000 habitantes;
- **WRI:** organização não-governamental internacional que promove o intercâmbio de aprendizado sobre temas como clima, energia, transporte, desenvolvimento econômico, entre outros;
- **ICLEI:** rede de governos locais pela sustentabilidade que reúne prefeituras e governos estaduais do mundo todo;
- **C40:** rede de megacidades engajadas em combater a mudança do clima;
- **Programa Cidades Sustentáveis:** programa do Instituto Cidades Sustentáveis para a mobilização de cidades brasileiras em torno do Desenvolvimento Urbano Sustentável;
- **BR Cidades:** rede de ação e mobilização em torno da agenda urbana;
- **ReDUS:** iniciativa do Ministério de Desenvolvimento Regional (MDR) para a interação entre pessoas e organizações do campo do desenvolvimento sustentável.

Além disso, outra forma de cidades colaborarem entre si é instituir consórcios municipais. Por meio de consórcios públicos intermunicipais, diversas cidades podem estabelecer objetivos em comum e planos de ação para promover o desenvolvimento sustentável ou avançar em temas específicos.

ReDUS

O Ministério do Desenvolvimento Regional lançou, em 2021, a ReDUS, Rede para Desenvolvimento Urbano Sustentável. Convidamos todos e todas a compartilharem as iniciativas de seus próprios municípios com a rede em:



Além disso, outras redes de intercâmbio nacionais e internacionais são fontes importantes de aprendizado, especialmente para os setores que lidam com informalidade.

EXEMPLOS DESSAS REDES SÃO:

- Fórum de Assistência Técnica Popular do Nordeste;
- Federação dos Pobres Urbanos e Rurais (FEDURP);
- Cities Alliance;
- Slum Dwellers International (SDI).

Neste capítulo buscamos demonstrar que é possível **identificar integrações e aproveitar oportunidades** nas ações para o Desenvolvimento Urbano Sustentável. Uma perspectiva sistêmica, que promova a articulação horizontal e vertical de políticas e busque parcerias em outros setores e com outras cidades, é capaz de melhor identificar as interdependências dos problemas urbanos. Com isso, podem ser gerados políticas e projetos que respondam a mais de um desafio ao mesmo tempo.

Considerando a questão de drenagem, por exemplo, a maneira tradicional de realizá-la é por meio de infraestrutura pesada e custosa. São Paulo é um exemplo de como o alargamento de vias veio acompanhado da canalização de rios e dos chamados “piscinões” (Figuras 14 e 15), isto é, grandes tanques de concreto para a contenção de água da chuva. Essas medidas, entretanto, não levam em consideração aspectos ambientais e paisagísticos da cidade. Por outro lado, em Curitiba, foram construídos parques urbanos que funcionam como bacias de contenção na cidade (Figura 16) e, dessa forma, reduzem a demanda por infraestrutura pesada. Além disso, trazem outros benefícios como a oferta de espaços de lazer, o melhoramento da paisagem e da qualidade do ar, entre outros serviços ecossistêmicos.



Figura 14 – Canalização e Piscinão em São Paulo

Fonte: Disponível em: <https://newsoeste.com/texto.php?exibe=1794>. Acesso em 29 jun. 2022. dez. 2022.





Figura 15 - Rio Tietê, em São Paulo

Fonte: Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/09/22/com-menos-lixo-e-fuligem-de-carros-qualidade-da-agua-melhora-em-trechos-do-rio-tiete-mas-mancha-de-poluicao-aumenta.ghtml>. Acesso 06 jul. 2022.



Figura 16 - Parque (bacias de contenção) em Curitiba

Fonte: Disponível em: <https://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/parques-acumulam-riqueza-etnica-e-ambiental-de-curitiba/41816>. Acesso em: 29 jun. 2022.

Essa é uma demonstração de como o pensamento sistêmico é aplicado e de como políticas setoriais podem agir de forma integrada. Este é um ponto-chave para a transformação porque evita que governos planejem e executem iniciativas isoladas e com perspectivas de curto prazo.

SERVIÇOS ECOSSISTÊMICOS

O Ministério do Meio Ambiente (MMA) define os Serviços Ecosistêmicos como o conjunto de benefícios fornecidos pela natureza para as pessoas. Existem serviços de provisão, como alimentos e água; regulação, como a regulação do microclima, polinização e manutenção da fertilidade do solo; e serviços culturais, como beleza cênica, lazer e valor científico (BRASIL, online).



CAPÍTULO 4 - ORDENAMENTO TERRITORIAL PARA O BEM-COMUM

O Desenvolvimento Urbano Sustentável é um processo de ocupação urbana orientado para o bem comum e para a redução de desigualdades, promovendo a distribuição equitativa de infraestrutura, espaços públicos, bens e serviços urbanos. Garantir aos cidadãos o direito de acesso aos espaços urbanos e, portanto, aumentar sua qualidade de vida significa promover a **mobilidade urbana sustentável**. Entretanto, mobilidade é um termo amplo, que não se limita apenas ao transporte, mas abrange questões mais profundas como uso e ocupação do solo e distribuição de infraestrutura. Percebemos que esse direito é violado, por exemplo, quando se é obrigado a realizar um longo deslocamento para acessar o trabalho ou os equipamentos urbanos básicos como escolas, postos de saúde e lazer.

As cidades brasileiras têm crescido, historicamente, com um modelo territorial disperso e desconectado. A expansão da ocupação acontece em um ritmo mais acelerado do que a expansão de serviços e equipamentos urbanos. Isso torna as áreas centrais (e dotadas de infraestrutura) mais caras. A ocupação de áreas mais afastadas acontece, muitas vezes, não por escolha, mas por ser onde o valor da terra é mais baixo e, assim, acessível. Isso induz à concentração da população de menor renda nas margens da cidade. Nesse cenário, a periferia da cidade cresce e a cidade se espraia. Quando as cidades crescem dessa forma, sem distribuir de maneira justa equipamentos urbanos no território, criam-se áreas informais afastadas dos centros urbanos, sem serviços e equipamentos públicos (Figura 17).



Figura 17 – Periferia versus Centro da Cidade

Fonte: Elaboração gráfica do Projeto traDUS/Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2022).

Conforme vimos nos Módulos 1 e 2, a informalidade da ocupação em terras urbanas no Brasil é parte intrínseca do processo de urbanização, não uma exceção, já que, ao longo da história, muitos grupos sociais não receberam os benefícios do acesso à terra na mesma medida. O processo de urbanização brasileiro aconteceu de forma



desigual e excludente, deixando muita gente para trás. Como mostrado nos módulos anteriores, esse processo é estrutural e institucionalizado pelo mercado imobiliário excludente e pela ausência de políticas sociais verdadeiramente inclusivas.

Os regulamentos de uso do solo que acompanham os planos diretores acabam não funcionando como uma ferramenta promotora de acesso à terra urbanizada aos que mais necessitam. Planos e regulamentos trazem padrões de construção e formas de uso do solo que são inatingíveis e inadequados para boa parte das populações urbanas no Brasil. Assim, os altos níveis de ilegalidade em muitas cidades são, em grande parte, resultado de questões estruturais da sociedade brasileira, somadas a padrões inadequados de planejamento e zoneamento.

Como apontamos no Capítulo 2, o atual padrão de desenvolvimento territorial das cidades reproduz um modelo de planejamento com princípios defasados, que gera uma ocupação dispersa, setorizada e de baixa densidade, promovendo exclusão social e impactos ambientais negativos (BRASIL, 2013). Esses impactos ambientais são, por exemplo, grandes emissões de carbono geradas pelos longos deslocamentos diários, ocupação de áreas de preservação por comunidades sem acesso ao mercado formal de terras e poluição de corpos d'água por falta de infraestrutura adequada.

4.1 Cidades mais compactas

Um dos desafios enfrentados nas cidades brasileiras é melhorar o aproveitamento de infraestrutura já instalada nos processos de desenvolvimento urbano. Áreas urbanas que já dispõem de infraestrutura, serviços e equipamentos urbanos constituem excelentes localizações de moradia para as pessoas e alocação de outros usos e atividades compatíveis. Uma das formas de permitir a cidadãs e cidadãos o direito de acesso aos espaços urbanos é promover a mobilidade urbana sustentável. E, fazendo uso do pensamento complexo, podemos ver que a mobilidade tem relações não apenas com o transporte em si, com a locomoção das pessoas, mas também com a forma como as funções e atividades urbanas estão distribuídas no território.

Já vimos que, historicamente, as cidades brasileiras têm crescido de maneira dispersa e desconectada, muitas vezes sem que a expansão de serviços e de infraestrutura e a construção de equipamentos urbanos pelo poder público acompanhem esse ritmo acelerado. Isso faz com que as áreas dotadas de infraestrutura, em geral localizadas em áreas mais centrais das cidades, tornem-se mais caras para se morar. O que induz à concentração da população de menor renda nas margens da cidade, onde a infraestrutura é escassa. Ou seja, a ocupação de áreas mais afastadas acontece muitas vezes não por escolha, mas por ser onde o valor da terra é mais baixo. Isso obriga cidadãs e cidadãos a realizar longos e demorados deslocamentos para acessar o trabalho ou os equipamentos urbanos básicos como escolas, postos de saúde e lazer. Os locais de moradia se tornam distantes dos locais de trabalho, deixando evidente que a questão que tratamos aqui não está relacionada apenas ao transporte em si.

De maneira ilustrativa, podemos separar dois padrões de desenvolvimento de cidades: **disperso e compacto**. O primeiro, bastante comum em nossas cidades, é caracterizado principalmente por baixas densidades populacionais (poucas pessoas residentes por metro quadrado), ocupação dispersa, grandes distâncias entre pontos da cidade e uma circulação baseada principalmente em transporte individual (ITDP BRASIL, 2017). Seu crescimento acontece principalmente de maneira **horizontal**, ou seja, se espalhando pelo território, conforme mostra a Figura 18 (página seguinte).



Essa dispersão urbana reduz a acessibilidade geral por impor a necessidade de longos deslocamentos diários, e se deslocar é mais difícil e demorado em áreas extensas. O resultado é uma maior dificuldade de acesso a empregos, serviços públicos e lazer.



Figura 18 - Cidade Espalhada/Crescimento Horizontal

Fonte: Elaboração gráfica do Projeto traDUS/Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2022).

Além disso, outros pontos que merecem destaque são:

- O deslocamento do tipo “vai-e-vem” – de casa para o trabalho e vice-versa – gera um movimento pendular: pela manhã, uma multidão desloca-se em bloco dos bairros residenciais para o centro, onde estão os empregos. E, no fim de tarde, retorna do centro para as periferias. Isso gera congestionamentos, demanda sistemas de transporte coletivo de grande capacidade e resulta em muito desperdício de tempo e recursos;
- Cidades espalhadas emitem mais poluentes, em se tratando de aspectos relativos ao meio ambiente, já que o uso intensivo de veículos individuais colabora profundamente com emissões de gases de efeito estufa;
- O movimento de “vai-e-vem” gera um esvaziamento dos centros fora de horários comerciais, o que, por sua vez, contribui para problemas de segurança pública. Cidades mais seguras são cidades com fluxo e ocupação constante de pessoas e isso só acontece em diferentes horários se existe uma diversidade de usos (JACOBS, 2011);
- O poder público tem mais dificuldade em oferecer serviços em cidades espalhadas, já que, à medida que a cidade se espalha, a área de cobertura dos serviços se torna maior, impondo desafios relativos à capacidade técnica e financeira na provisão desses serviços;
- A subutilização de áreas já dotadas de infraestrutura e equipamentos urbanos consolidados é, do ponto de vista econômico, muito pouco eficiente, pois os recursos alocados não são utilizados ao máximo.

Assim, um importante desafio ao se planejar e gerir as cidades sustentáveis é otimizar deslocamentos dentro das cidades e aproveitar infraestruturas já instaladas. Nesse sentido, quando falamos em promover Desenvolvimento Urbano Sustentável na mobilidade e gestão do espaço urbano, partimos de princípios apontados pelo texto-base da PNDU (BRASIL, 2021b):



- A expansão urbana demasiadamente horizontal afeta áreas rurais, naturais, regiões produtoras de água e outras áreas protegidas de grande importância para o meio ambiente;
- O estímulo ao uso de áreas já equipadas otimiza investimentos públicos que foram realizados ao longo de anos para equipar essas áreas e evita a necessidade de realizar novos investimentos públicos para equipar novas áreas resultantes de processos de expansão horizontal das cidades;
- A redução do número dos deslocamentos diários e do tempo de deslocamento representa um aumento direto na qualidade de vida das pessoas moradoras.

Aqui não estamos falando necessariamente em fazer cidades hiperdensas e verticalizadas com arranha-céus, mas sim cidades em que a estrutura urbana se alinha com os princípios citados. Isso significa que as principais funções que se relacionam à moradia – trabalho, escola, comércio, serviços, meios de transporte, entre outros – devem estar articuladas e com fácil acesso, de forma a evitar grandes deslocamentos. Um exemplo de cidade compacta é mostrado na Figura 19.



Figura 19 - Cidade Compacta

Fonte: Elaboração gráfica do Projeto traDUS/Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2022).

4.2 Estratégias de implementação

Há muitas estratégias que os municípios podem implementar para promover cidades mais compactas. As formas de concretização dessas diretrizes vão variar de município para município e sua implementação vai depender de projetos em múltiplas escalas – desde o bairro até a região metropolitana. Exemplos de ações para criar cidades compactas são:

- **Promover uso misto em áreas com oferta de transporte coletivo e equipamentos urbanos:** áreas com diversidade de atividades, como moradias, mercados, postos de saúde, escritórios, lojas, restaurantes, cafés, pequenos comércios e outros usos proporcionam vitalidade e reduzem a necessidade de deslocamentos.



- **Articular e conectar os equipamentos sociais ao transporte coletivo:** equipamentos públicos localizados em áreas com fácil acesso atendem a uma parcela maior da população. Isso torna o investimento no equipamento mais eficiente e a provisão de serviços mais ampla.
- **Diversificar renda e padrão de moradia:** a população de baixa renda tende a ocupar áreas periféricas das cidades que são mais baratas, mas têm baixo acesso à infraestrutura. A promoção de diversidade de renda dentro da área urbana consolidada, por meio de instrumentos do Estatuto da Cidade, contribui para a otimização do uso das infraestruturas instaladas, para a aproximação das áreas de moradia e emprego e para a qualidade de vida da população em geral, promovendo também justiça social.
- **Desestimular o uso do automóvel junto aos eixos de transporte coletivo e fomentar espaços de pedestres e de suporte ao transporte ativo:** esta iniciativa colabora com a mitigação de emissões de gases de efeito estufa e, em conjunto com as ações que visam promover o uso misto, já mencionadas, proporciona deslocamentos rápidos e seguros de bicicleta ou a pé.

O Plano Diretor de Teresina de 2019 incorporou a estratégia DOTS como uma de suas estratégias de desenvolvimento sustentável, além de produzir uma **cartilha didática**, ilustrando os principais caminhos do ordenamento territorial.



Essas estratégias colaboram para o desenvolvimento econômico e social e para a qualificação ambiental das áreas urbanas à medida em que estabelecem um modelo de cidade que promove o uso eficiente da infraestrutura urbana (WRI BRASIL, 2018). Os graves problemas relacionados ao urbano, tais como a baixa qualidade de vida e a degradação ambiental, são refletidos nas cidades, mas têm causas que escapam de seus limites territoriais, a exemplo da desigualdade na distribuição de renda e da economia predatória. Contudo, o meio urbano é, sem dúvida, o território onde podemos implementar soluções com repercussão na vida de milhões de pessoas. O planejamento de cidades compactas é um importante ponto de partida para a busca de um desenvolvimento sustentável, pois permite uma melhor distribuição e acesso aos benefícios urbanos para todos e todas.

A cidade compacta se apresenta, sobretudo, como um modelo urbano mais sustentável no que diz respeito à racionalização de meios – mobilidade, infraestrutura, serviços e meio ambiente. Assim, para sua concretização, é central o conceito de intersetorialidade, que:

Acontece quando as unidades responsáveis por políticas setoriais coordenam e integram suas ações, projetos, programas e políticas. O objetivo é que as ações aconteçam de forma harmônica no território. Exemplos de políticas urbanas setoriais: habitação, saneamento, educação, mobilidade e finanças (BRASIL, 2021b, p. 76).



Sugerimos assistir a palestra “Projeto ligue os pontos – São Paulo/SP”, referente à região Sudeste.



Nela temos:

- Pensamento sistêmico para solução de problemas complexos;
- Integração cidade e natureza;
- Integração multissetorial, articulação horizontal;
- Gestão multissetorial e integrada, com planejamento e ações a partir das demandas do território;
- Destaque à forma como o esquema de governança demandado pelo financiador foi importante para o resultado final;
- Ordenamento territorial e o bem-comum. Uso de instrumentos de gestão territorial para promover qualidade de vida.

CAPÍTULO 5 - MEIO AMBIENTE E CIDADE

Já vimos no Capítulo 1 que há uma tendência de se considerar cidade e natureza como dois campos distintos entre si, como se um fosse a negação do outro. Essa perspectiva dualista entre cidade e natureza está presente também na prática do planejamento, voltado sobretudo para questões “urbanas”. É nesse sentido que as dinâmicas entre o meio urbano, o campo e as áreas de conservação são negligenciadas e colocadas a cargo de diferentes departamentos. Campo, floresta, mar, mangue, etc. são considerados aquilo que rodeia a cidade, enquanto o planejamento urbano se ocupa unicamente dos “fatores humanos”. Essa oposição entre natureza e cidade acaba por aprofundar os conflitos ecológicos vivenciados em nossas cidades.

Neste capítulo, veremos como as cidades devem estar no centro do debate ecológico e algumas possibilidades de integração da agenda ambiental com a do Desenvolvimento Urbano Sustentável.

5.1 Mudança do clima

A mudança do clima vem se tornando um tema cada vez mais relevante e presente nas nossas cidades. O sexto relatório de avaliação climática do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC, na sua sigla em inglês) demonstra, de forma clara, a ocorrência do aquecimento global e a sua relação com a atividade humana. Os dados



são alarmantes para as cidades. Mais de 55% da população global se concentra em cidades. No Brasil, essa taxa passa dos 80%. Isso quer dizer que os efeitos desastrosos da mudança do clima que recaem sobre as cidades serão sentidos por uma parcela relevante da população. Além disso, cerca de 75% de todas as emissões que contribuem com o aquecimento global são originadas no meio urbano. Isso põe em evidência o papel das cidades também em conter o avanço da mudança do clima.

PALAVRAS-CHAVE PARA ENTENDER A MUDANÇA DO CLIMA

Gases de Efeito Estufa (GEE) – São gases que ocorrem naturalmente na atmosfera e que absorvem a radiação infravermelha do Sol, impedindo que parte do calor recebido retorne ao espaço. Esse fenômeno, chamado efeito estufa, é natural e importante para a manutenção da temperatura na Terra. Entretanto, atividades humanas, especialmente as vinculadas à queima de combustíveis fósseis (petróleo, gás, carvão mineral, etc.), ao desmatamento e à pecuária, liberam uma quantidade desproporcional desses gases na atmosfera, o que faz com que a temperatura também suba acima de níveis normais.

Emissões de carbono – O dióxido de carbono (CO₂) é um dos gases reconhecidos pelo Protocolo de Kyoto como contribuidores do efeito estufa. O CO₂ permanece na atmosfera até mil anos e representa a unidade básica de medida das emissões de GEE. Por isso, utiliza-se também a expressão “CO₂ equivalente” quando se refere ao potencial de aquecimento global de outros gases, comparando-se com unidades de CO₂.

Aquecimento global – É o aumento da temperatura média dos oceanos e da camada de ar próxima à superfície da Terra, decorrente das emissões de GEE e do efeito estufa causado por eles.

Mudança do clima – São transformações a longo prazo nos padrões de temperatura e clima. Não se trata da mudança de um dia para outro ou mesmo de um ano para outro, mas do padrão de mudança observado ao longo das últimas décadas, desde a Revolução Industrial. A mudança do clima tem consequências que vão além de temperaturas mais altas e inclui alterações como aumento de secas, ocorrência de chuvas extremas, aumento do nível do mar, derretimento das calotas polares, etc.

Fonte: IPCC (2018); UNFCCC (2022).

Deve-se levar em consideração, ainda, que a mudança do clima afeta diferentes indivíduos e grupos de maneira desigual. Em uma escala internacional, observa-se que os países mais desenvolvidos são aqueles que mais contribuem com as emissões causadoras do aquecimento global. Ao mesmo tempo, são os países mais pobres os que mais sofrem com as consequências da mudança do clima, como enchentes, deslizamentos de terra, secas e perda da biodiversidade. Não à toa, o Acordo de Paris traz a noção de **responsabilidade comum, mas diferenciada**. Ou seja, os países que historicamente mais emitiram GEE, para gerar o seu desenvolvimento, têm o dever de auxiliar os países mais



vulneráveis, inclusive com recursos financeiros.

Essas **injustiças climáticas** também são observadas dentro das escalas nacional e intraurbana. Aqueles que vivem nas regiões mais pobres ou comunidades mais vulneráveis, geralmente, são afetados desproporcionalmente por uma sobreposição de riscos. A vulnerabilidade econômica se reflete também na baixa capacidade de resposta ao risco de desastres, como é o caso de áreas urbanas informais e precárias atingidas por fortes chuvas.

É importante notar este caráter multidimensional da pobreza urbana (Figura 20, na página seguinte). Para além da renda mensal, a pobreza urbana se expressa também em fatores como acesso limitado à habitação, ao transporte e ao alimento, entre outros. Um exemplo é o caso de indivíduos que gastam uma parcela muito alta de seus salários para pagar os custos com energia (seja energia elétrica ou combustíveis, como gás de cozinha). Em Curitiba, por exemplo, a alta de preços do botijão forçou famílias a voltarem a cozinhar com lenha (ANÍBAL, 2021). Isso não apenas consome mais tempo das famílias na busca de lenha, como também traz prejuízos à saúde. A queima da lenha de maneira ineficiente piora a qualidade do ar interno da habitação, o que, por sua vez, aumenta a possibilidade de desenvolvimento de doenças respiratórias.

O uso de combustíveis primitivos para cozinhar, incluindo a lenha ou queima de parafina, é também uma fonte de perigo. Um dos desastres mais comuns em áreas urbanas informais são os incêndios causados por acidentes tanto pela queima de combustíveis primitivos quanto por causa de ligações irregulares com a rede elétrica. Neste caso, a pobreza se expressa como pobreza energética e fica claro que é um problema social e ambiental.

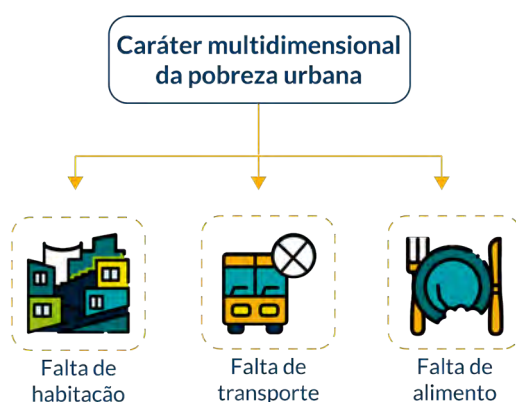


Figura 20 - Caráter Multidimensional da Pobreza Urbana

Fonte: Elaboração gráfica do Projeto traDUS/Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2022).

Entender as múltiplas dimensões da pobreza demanda também entender a especificidade do problema. Ou seja, estes problemas, incluindo os efeitos da mudança do clima, também têm efeitos desproporcionais sobre diferentes indivíduos e grupos. Marcadores sociais como raça, classe, gênero e orientação sexual podem desempenhar um papel central na injustiça climática. As comunidades precárias e sujeitas a desastres no Brasil são, sobretudo, ocupadas por famílias negras ou imigrantes. 70% da população mais pobre do mundo é feminina e, portanto, são elas que estão mais vulneráveis a desastres. Fatores como identidade de gênero e orientação sexual podem ser decisivos para uma pessoa possuir uma rede de apoio ou se sentir confortável a buscar ajuda em abrigos no caso de um desastre. Esses são apenas alguns exemplos que destacam a importância de acessar dados desagregados das comunidades afetadas. O projeto

Mulheres pelo Clima, em Teresina, mostra uma iniciativa desenhada para responder especificamente às necessidades de alguns grupos de mulheres que têm suas atividades econômicas afetadas pela mudança do clima: ceramistas, horticultoras e catadoras de resíduos.

Ainda assim, o tema ainda é pouco integrado ao planejamento das cidades brasileiras. Recife foi a primeira cidade no Brasil a decretar Emergência Climática, em 2019. Este é um reconhecimento do estado alarmante em que vivemos e um chamado para a ação concreta contra o avanço da mudança do clima. Por meio do Decreto nº 33.080/2019, a cidade do Recife abriu precedentes legais para que a questão climática recebesse a devida atenção e recursos. Entretanto, o reconhecimento por si só não é suficiente para responder a este gigantesco problema. Também é necessário considerar um plano de ação.

Medidas relacionadas à mudança do clima podem e devem ser integradas ao Plano Diretor e aos outros planos setoriais. Idealmente, deve ser uma questão transversal ao planejamento das cidades e do Desenvolvimento Urbano Sustentável. Além disso, as cidades podem dispor de um plano específico de ação climática. Por ação climática, entendemos o conjunto de medidas em diversos setores para combater a mudança do clima e seus impactos presentes e futuros, conforme destacado no ODS 13. Municípios como Santos, São Paulo, Rio Branco, Recife, Salvador e Curitiba já apresentam um Plano de Ação Climática.

A elaboração desses planos destaca a importância da intersetorialidade e de uma governança inclusiva, que será mais discutida no Capítulo 6. Foi nesse sentido que algumas cidades criaram seus comitês locais para debater temas relativos à sustentabilidade e mudança do clima, como o Comitê de Sustentabilidade e Mudanças Climáticas do Recife (COMCLIMA) e o Comitê Municipal de Mudanças Climáticas de João Pessoa (COMCLIM). Estes são grupos que, além do governo, trazem também representantes da academia, sociedade civil e setor privado para a discussão de temas pertinentes à ação climática local.

GOVERNANÇA CLIMÁTICA

De maneira geral, não existe um grande número de iniciativas da sociedade civil e entes privados que claramente articulam objetivos climáticos, exercem influência e gerenciam processos de planejamento e implementação de projetos relacionados ao clima. Entretanto, é necessária uma ação coordenada entre todos os entes interessados para conseguir efetivamente combater a mudança do clima, uma governança climática.

A definição ampla de governança climática, ou governança das mudanças climáticas, é um arranjo que inclui diferentes partes interessadas que, de alguma forma, lidam com as causas e consequências das mudanças climáticas de maneira conjunta e integrada (POHLMANN, 2011).

Para dar uma ideia mais clara do que pode ser feito em nossas cidades, veremos, na sequência, como a ação climática pode ser dividida em dois grandes grupos: mitigação e adaptação climática. Além disso, veremos algumas estratégias de integração mais ampla da agenda de sustentabilidade dentro do planejamento urbano.



5.2 Mitigação climática

O Acordo de Paris de 2015 foi um compromisso assinado por 195 países para manter o aquecimento do globo abaixo dos 2°C. Essa diferença pode parecer pequena, mas pense no seu próprio corpo. A temperatura normal do corpo varia entre 35,4°C e 37,4°C. Uma temperatura de 38°C ou 39°C já é considerada um estado febril e pode trazer resultados devastadores para a saúde, como desidratação, alucinações e convulsões. Assim também é o nosso planeta. Um pequeno desajuste de sua temperatura é suficiente para a ocorrência de grandes desequilíbrios ecológicos e mesmo para comprometer a existência de diversas espécies e ecossistemas inteiros. A Figura 21 ilustra que o aumento de 2°C traz consequências para o corpo e para o planeta.

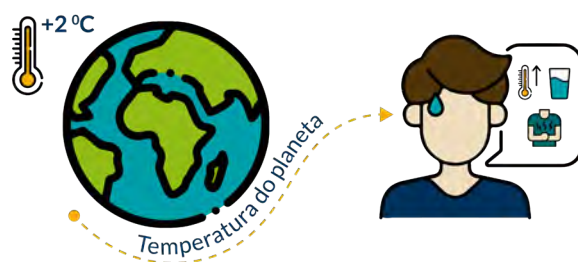


Figura 21 - Aumento da Temperatura e Desequilíbrios

Fonte: Elaboração gráfica do Projeto traDUS/Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2022).

A mitigação climática diz respeito a tudo aquilo que podemos fazer agora para eliminar as emissões de gases de efeito estufa (GEE). Com isso, pode-se conter a elevação da temperatura do globo e restabelecer um equilíbrio dos gases da atmosfera. Para mitigar a mudança do clima, ou seja, evitar que ela se intensifique, é necessário evitar e reduzir os GEE desprendidos na atmosfera e, ao mesmo tempo, criar formas de fixar outra vez o carbono solto no ar (Figura 22). O compromisso com a mitigação climática foi assumido pelo Brasil por meio das suas Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDC), na sua sigla em inglês). As NDC brasileiras estabelecem metas de redução de emissões e de neutralidade de carbono que devem ser alcançadas até 2050. É papel sobretudo das cidades e do planejamento urbano concretizar essas metas e fazê-las acontecer em nível local.



Figura 22 - Ações para Mitigar a Mudança Climática

Fonte: Elaboração gráfica do Projeto traDUS/Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2022).



Para desenvolver uma agenda de mitigação climática efetiva, é necessário compreender o perfil de emissões da cidade. Ou seja, é necessário compreender quais as fontes de GEE que mais contribuem para o aquecimento global em um contexto local. Isso é realizado por meio de um inventário de carbono. Neste instrumento de diagnóstico, são estimadas as contribuições de diferentes setores: geração, distribuição e consumo de energia; transporte; tratamento de resíduos; processos industriais e uso de produtos (IPPU); agricultura, floresta e uso da terra (AFOLU). A plataforma SEEG (Sistema de Estimativa de Emissão de Gases) traz uma estimativa das emissões por setor dos municípios brasileiros.

Ao ser identificado o perfil de emissões da cidade, são elaboradas ações concretas para reduzir essa contribuição. Em relação ao meio urbano, é central o debate da transição energética, isto é, a troca de combustíveis fósseis por fontes de energia renovável, tanto para a manutenção de edifícios e infraestrutura, quanto para o transporte. A transição energética nas cidades é baseada em três grandes pilares: eletrificação, eficiência e energia renovável.

A eletrificação pode ser resumida como a troca progressiva de combustíveis fósseis pelo uso de eletricidade. Ainda que nem toda energia elétrica seja limpa (como é o caso da energia produzida em termelétricas), este é um primeiro passo para evitar a queima de combustíveis fósseis, já que existem muitas alternativas limpas para a produção de energia elétrica. A eletrificação se aplica, por exemplo, à substituição de frotas de ônibus e carros convencionais por veículos elétricos, o uso de fogões elétricos no lugar de gás e a mudança de sistemas de aquecimento/resfriamento. Um exemplo de ônibus elétrico é apresentado na Figura 23.



Figura 23 - Ônibus Elétrico circulando por São Paulo/SP

Fonte: Disponível em: <https://sptrans.com.br/noticias/sao-paulo-e-a-cidade-com-maior-frota-de-onibus-eletricos-do-pais/>. Acesso em: 29 jun. 2022.

O segundo ponto, eficiência energética, diz respeito às mudanças na forma como utilizamos a energia. Edifícios que conservam melhor sua temperatura e necessitam menos de resfriamento, iluminação pública mais eficiente e com tecnologia LED, critérios de eficiência aplicados a licenças urbanísticas são alguns exemplos de medidas de eficiência. Além das alterações na estrutura física, mudanças comportamentais são necessárias. Um maior grau de eficiência energética representa também uma menor demanda total por energia.

O exemplo dado no Capítulo 4 de desenvolvimento orientado pelo transporte sustentável é uma maneira de considerar a eficiência energética de maneira sistemática.



Ao invés de simplesmente realizar a substituição da tecnologia utilizada no transporte, é considerada a própria necessidade dos deslocamentos. Ao aproximar casa e trabalho por meio do uso do solo, o sistema urbano como um todo se torna mais eficiente e requer o uso de menos energia. O próprio uso de bicicletas (exemplo na Figura 24) ou a possibilidade de caminhar a pé também são formas de evitar deslocamentos dependentes de energia.

Por fim, o uso de energia renovável está relacionado à transição para energias renováveis. Isso quer dizer que fontes de energia como gasolina, gás natural e carvão mineral devem ser substituídos por outras como energia solar, eólica, biomassa, oceânica e geotérmica. Perceba que, apesar da popularidade dos painéis solares, essa não é necessariamente a primeira medida a ser tomada, já que é mais vantajoso diminuir o consumo total de energia e descarbonizar apenas a energia que é, de fato, utilizada. Além disso, o Brasil já possui uma matriz energética relativamente renovável.

Ainda que os municípios não tenham a capacidade de determinar como a matriz energética é composta, há diversas medidas que podem ser tomadas pelas cidades. O uso de sistemas de geração de energia solar fotovoltaica diretamente nas edificações pode auxiliar a diminuir os gastos com energia e aumentar os recursos disponíveis para investir em outras áreas de desenvolvimento social. O Hospital da Mulher do Recife é um exemplo de grande economia realizada em uma instalação pública.

Além disso, a mitigação climática também envolve a fixação ou sequestro de carbono. Este é o termo técnico utilizado para descrever como os GEE podem ser capturados da atmosfera e devolvidos a uma forma líquida ou sólida, evitando assim que atuem no efeito estufa e contribuam ainda mais com o aumento da temperatura. Mesmo que muitas tecnologias inovadoras venham sendo desenvolvidas, como a injeção de carbono no solo ou no mar, existe uma tecnologia amplamente disponível e com diversos cobenefícios facilmente à disposição das cidades: vegetação.

Áreas verdes, áreas de conservação ambiental e a preservação de áreas agricultáveis contribuem com o sequestro de carbono. Além disso, o aumento de áreas verdes contribui também com a diminuição da temperatura local, a criação de espaços de lazer e para a vida silvestre, o melhoramento da paisagem e um grande número de outros serviços ecossistêmicos. A preservação de cinturões verdes e a promoção de agricultura urbana são ainda meios de manter uma economia local ativa, diminuir a pegada de carbono das cidades e garantir a segurança alimentar.

Uma outra consideração em relação à mitigação climática e à transição energética diz respeito a uma transição justa. A mudança dos sistemas urbanos para energias renováveis e sistemas mais eficientes pode ocasionar a perda de empregos para diversos indivíduos. Uma transição energética adequada deve levar isso em consideração e sustentar a inclusão por meio da criação de empregos alinhados a uma economia mais sustentável. A Agência Internacional de Energia Renovável (IRENA, em sua sigla em inglês) considera, por exemplo, projetos de capacitação para promover empregos dignos a mulheres na área de energias renováveis.

5.3 Adaptação climática

Quando mencionamos a mudança climática, devemos estar cientes de que ela não é um problema apenas no futuro. Os efeitos da mudança do clima já são visíveis hoje. Eventos climáticos extremos afetam as cidades brasileiras e desembocam em grandes desastres, como os alagamentos e deslizamentos vistos no estado de Pernambuco, em



2022. Com a mudança do clima, a tendência é que esses eventos sejam cada vez mais frequentes. Também como visto anteriormente, os efeitos da mudança do clima são ainda mais nocivos sobre aqueles mais vulneráveis. É dentro desse contexto que se insere a **adaptação climática**.

A adaptação a um mundo mais aquecido e com fenômenos climáticos mais extremos deve envolver, entre outras medidas, preparação para:



Insegurança alimentar: com os impactos sobre a agricultura, a produção local e agricultura urbana devem ser fortalecidos, variedades adequadas ao clima local devem ser cultivadas.



Períodos mais intensos de seca e escassez de água: captação e armazenamento de água das chuvas, construção de sistemas descentralizados, ou seja, que não se concentram em um só elemento ou local.



Chuvas em maior volume: sistemas de drenagem que utilizem também de medidas de adaptação baseadas em ecossistemas, maior utilização de microdrenagem e aumento da permeabilidade do solo, uso de áreas verdes e espaços públicos para drenagem.



Aumento do nível do mar: realocação consensual e participativa de comunidades, construção de barreiras e elevação de construções, instalação de sistemas de drenagem, elevação de vias.



Sobrecarga de equipamentos de saúde: devido ao aumento de doenças transmitidas pela água e mosquitos, além do aumento de doenças respiratórias e cardiovasculares, o serviço de saúde deve ser expandido.

A adaptação à mudança do clima é, portanto, um conjunto de respostas para minimizar o risco oferecido à população e ajustar os sistemas urbanos a um mundo mais aquecido. As ações de adaptação têm uma clara sobreposição com as ações de **redução de riscos de desastres**. Geralmente associada à Defesa Civil, dentro de uma perspectiva sistêmica, os riscos vão além da ameaça natural ou física.

Risco é a probabilidade de ocorrência de um evento com consequências negativas. Devemos entendê-lo como uma conjunção de fatores (Figura 24):

- O risco é diretamente proporcional à existência de uma ameaça física como chuvas fortes, aumento do nível do mar ou encostas de morro instáveis, por exemplo. Porém, a mera existência dessas **ameaças** não constitui um risco caso não afete pessoas.
- Por isso, o risco é também proporcional ao grau de **exposição** de uma determinada comunidade. Estar localizado sobre palafitas em um rio é uma situação de exposição bastante distinta de uma casa construída a uma distância adequada ou com fundações apropriadas, por exemplo.
- Além disso, o risco também aumenta conforme aumenta o grau de **vulnerabilidade**. A falta de recursos econômicos para melhorar o padrão construtivo de uma casa, a ausência de serviços de drenagem e esgotamento, a negligência sofrida por comunidades pobres e negras, a reduzida mobilidade



de pessoas de idade são todos fatores de vulnerabilidade, tanto em escalas individuais quanto coletivas.

- O risco, entretanto, é tanto menor quanto maior for a **capacidade de resposta** de uma comunidade. Ainda que uma comunidade seja afetada por uma ameaça, caso ela possua um sistema de alarme prévio, tenha recursos para evacuar a área ou se abrigar durante um evento climático extremo ou coloque em práticas medidas de prevenção, por exemplo, o efeito danoso do risco será muito menor.

A vulnerabilidade e a capacidade de resposta são fatores, muitas vezes, negligenciados em ações imediatistas de redução de riscos de desastres. Com uma perspectiva de curto prazo e incapaz de observar a origem dos problemas, muitas vezes a ação se restringe a eliminar a ameaça física ou a exposição, removendo a população afetada de suas habitações ou executando obras de infraestrutura pesada como contenção de encostas. Ainda que essas medidas sejam consideradas, também devem ser levados em consideração os demais fatores de risco.

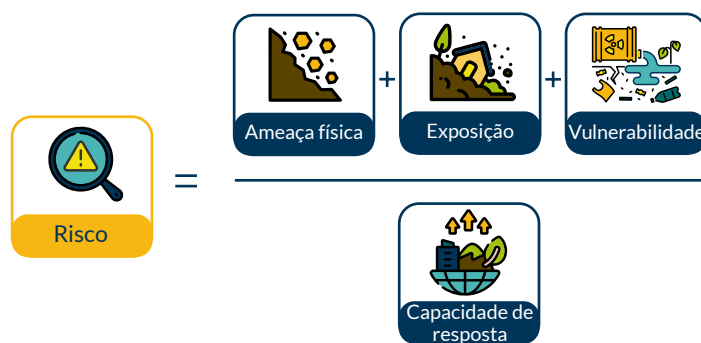


Figura 24 - O que é o Risco?

Fonte: Elaboração gráfica do Projeto traDUS/Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2022).

Um exemplo são os Núcleos Comunitários de Defesa Civil (NUDECs). Pensados como grupos formados nas comunidades, o principal objetivo é capacitar-se para atividades relativas à defesa civil nas fases de preparação, prevenção, resposta e reconstrução. O município de Niterói, por exemplo, emprega os NUDECs para realizar diagnósticos comunitários de assentamentos vulneráveis e, assim, identificar as principais fragilidades. Além disso, indivíduos voluntários são treinados para dar uma resposta rápida no caso de eventos climáticos extremos. Isso vem acompanhado ainda do monitoramento de condições meteorológicas e geológicas do município, de um sistema de sirenes e mensagens SMS para aviso prévio e uma integração dos serviços de defesa civil com outros departamentos, como referido no Capítulo 3.

Colocadas essas considerações sobre o risco de desastres, fica claro que a adaptação climática possui também um viés relacionado ao desenvolvimento econômico e social. Não se trata apenas de construir novas obras que adaptem a estrutura física da cidade, mas também de diminuir a vulnerabilidade das comunidades. Assim, a regularização integral de áreas urbanas informais, incluindo a requalificação do espaço físico e a provisão de serviços e infraestrutura, é um aspecto básico para a adaptação de comunidades vulneráveis às condições futuras. Aliar a agenda de mudança do clima



à agenda de desenvolvimento é uma forma de não apenas entender os vínculos entre vários riscos sobrepostos, mas também de acessar recursos disponíveis para a ação climática, como será discutido no Capítulo 7.

Por fim, cabe uma consideração sobre o custeio da adaptação climática. Dentro do campo de financiamento climático, a adaptação climática recebe menos recursos globais, por não se tratar ainda de um mercado lucrativo como o de veículos elétricos e energias renováveis. Por isso, deve haver um compromisso claro das pessoas tomadoras de decisão com as necessidades presentes e futuras das comunidades mais vulneráveis.

5.4 Integração de cidade e natureza

As **Soluções baseadas na Natureza (SbN)** são medidas inspiradas, apoiadas ou copiadas da natureza e têm como objetivo atender demandas ambientais e sociais. Diversos benefícios ambientais podem ser alcançados por meio das SbN, como redução de ilhas de calor, da poluição do ar, das inundações e aumento da biodiversidade. Os benefícios sociais são igualmente importantes e devem ser previstos no planejamento. Dentre eles, temos promoção de justiça social, saúde, bem-estar e novas oportunidades econômicas. Alguns exemplos de Soluções baseadas na Natureza são evidenciadas nas Figuras 25, 26 e 27.



Figura 25 - Telhado Verde

Fonte: Disponível em: <https://ecotelhado.com/quando-o-telhado-verde-vira-lei/>. Acesso em: 30 jun. 2022.



Figura 26 - Horta Urbana/Biovaleta

Fonte: Disponível em: <https://criaarquitetura.com.br/biovaletas-bioswale/>. Acesso em: 30 jun. 2022.





Figura 27 - Jardim de Chuva no Rio de Janeiro

Fonte: Disponível em: <https://prefeitura.rio/meio-ambiente/jardim-de-chuva-de-copacabana-ganha-equipamentos-especiais-para-monitoramento-de-drenagem/>. Acesso em: 30 jun. 2022.

Historicamente, a infraestrutura urbana foi projetada e gerenciada dentro de uma lógica setorial. Ou seja, cada serviço foi desenhado de forma independente, sem articulação ou visão global. Isso resultou em serviços com capacidade muito limitada para lidar com desafios complexos como urbanização em massa e mudanças climáticas.

As infraestruturas convencionais buscam principalmente a eficiência, diretriz herdada do modernismo e do planejamento industrial. Sob essa perspectiva, ideias como ter dois ou mais elementos desempenhando a mesma função dentro da mesma rede de infraestrutura são consideradas um desperdício de recursos. Essa mentalidade, no entanto, tem um custo: se um único componente da rede falhar, todo o serviço pode ser comprometido, com chances de colapso em caso de interrupção ou eventos extremos.

Quando pensamos em infraestrutura urbana pautada por SbN, somos convidados não apenas a implementar jardins pela cidade, mas também a repensar a lógica de eficiência e substituí-la por **resiliência**. Um sistema que pretende ser resiliente em um contexto de desenvolvimento urbano, que nunca é totalmente previsível, pode alcançar uma maior estabilidade por meio da redundância. Se todos os serviços forem garantidos por mais de um elemento ou equipamento da rede, temos uma maior capacidade de lidar com interrupções. Se um componente da rede falhar, o serviço dificilmente será comprometido, pois outros componentes vão garantir a provisão deste serviço.

RESILIÊNCIA

O termo “resiliência” é emprestado da física e se refere à capacidade de corpos retornarem ao seu estado inicial após um choque. No contexto do DUS, significa a capacidade de um sistema social ou ecológico de absorver distúrbios, sendo capaz de retornar à sua estrutura básica e modos de funcionamento, a capacidade de auto-organização e a capacidade de se adaptar ao estresse e à mudança (ONU-Brasil, 2017).

Se dermos um passo adiante e planejarmos elementos multifuncionais, ou seja, infraestrutura que desempenha mais de uma função, podemos potencializar essa intervenção e atingir várias daquelas demandas ambientais e sociais com um equipamento só.



PARQUE ORLA DE PIRATININGA

O projeto Parque Orla Piratininga – Alfredo Sirkis (POP) é um parque público na margem da Lagoa de Piratininga, em Niterói/RJ (Figura 28). O POP é um dos primeiros parques no país a utilizar Soluções baseadas na Natureza como principal constituinte do projeto. As SbN têm como objetivo reverter o processo de degradação ambiental da Lagoa de Piratininga, realizar micro e macro drenagem, além de oferecer espaços de contemplação e lazer.



O projeto foi desenvolvido em 2018 e em 2023 encontra-se em execução. Para mais informações e imagens do parque, [acesse aqui](http://www.prosustentavel.niteroi.rj.gov.br/parque-orla-de-piratininga/).

Figura 28 - Parque Orla Piratininga – Alfredo Sirkis (POP)

Fonte: Disponível em: <http://www.prosustentavel.niteroi.rj.gov.br/parque-orla-de-piratininga/>. Acesso em: 30 jun. 2022.a



CAPÍTULO 6 - GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA

Quando falamos que a falta de acesso à cidade em seus plenos direitos é um problema, não estamos falando apenas da dimensão física, mas também da falta de acesso à tomada de decisão na construção das cidades. Viabilizar esse tipo de acesso significa uma **redistribuição de poder** que permite que cidadãos e cidadãs, especialmente aqueles historicamente excluídos dos processos políticos e econômicos, sejam **deliberadamente incluídos na construção do futuro das cidades**. Assim, eles podem determinar como as informações são compartilhadas, metas e políticas são estabelecidas, recursos fiscais são alocados, programas são operados e benefícios urbanos são distribuídos. Em suma, é o meio pelo qual eles podem induzir uma reforma social significativa que lhes permita compartilhar benefícios urbanos.

Nesse sentido, é necessária uma governança ampliada, democrática e participativa. Essa prática se afasta da ideia de uma gestão pautada por “comando e controle” – ordens do governo para o povo – e se aproxima de um modelo em que a participação cidadã e a consulta a diversas partes interessadas seja base para resolver os desafios públicos.

GOVERNANÇA

Em sentido amplo, a **governança** diz respeito à forma que governo, população e outras partes interessadas interagem entre si e participam dos assuntos públicos. É o conjunto de estruturas e processos projetados para garantir responsabilidade, transparência, capacidade de resposta, estado de direito, estabilidade, equidade e inclusão, empoderamento e participação (UNESCO, 2022, online, tradução nossa).

Ou seja: governança não é a mesma coisa que governo (que é uma instância de administração executiva), mas sim a forma como são gerenciados os assuntos econômicos, políticos e administrativos de uma cidade, estado ou país por meio de diferentes atores.

Infelizmente, a inclusão de protagonismo cidadão na definição de quais são as prioridades do desenvolvimento urbano é, na maioria das vezes, vista como uma formalidade, um entrave ou mesmo demagogia. Entretanto, existem evidências sobre como governos abertos melhoram a eficiência, reduzem a corrupção e oferecem serviços de melhor qualidade (OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP, 2018). Por mais que a promoção da participação possa parecer tornar processos de tomada de decisão mais longos, ela promove benefícios concretos que superam possíveis prejuízos:

- Políticas públicas que incluam a população em algum estágio de sua concepção têm **maior probabilidade de serem implementadas de forma mais eficiente e rápida**. Isso pois planos e projetos têm mais chance de encontrar aderência e atender a um número mais variado de pessoas, resultando em uma proposta melhor e mais legítima (OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP, 2018).



- Conhecimentos técnicos de pessoas que trabalham na prefeitura nem sempre são suficientes para resolver problemas urbanos complexos. Como visto no Capítulo 3, um entendimento mais sistêmico da cidade é central para gerar transformações, mas, para isso, são necessários visão e conhecimentos ampliados. **Acessar o conhecimento gerado por diferentes formas de viver a cidade** preenche lacunas de conhecimento referentes à identificação de prioridades, fragilidades e condicionantes previamente desconhecidos.
- O desenvolvimento urbano sustentável é um processo que pressupõe continuidade e não pode se limitar a mandatos políticos que duram entre quatro e cinco anos. Tornar a sociedade civil ativa nos processos de tomada de decisão e de implementação é uma forma de fomentar a existência de projetos mais longos e também de **garantir sua continuidade**, já que sua participação é contínua (independente de tempos políticos) e promove uma **gestão de conhecimento**¹ mais eficiente.
- Problemas urbanos afetam todos os cidadãos, mas não da mesma forma. Pessoas negras, mulheres, LGBTQIAP+, pobres e moradores de espaços estigmatizados são os grupos que mais sofrem agressões, abusos, preconceitos e discriminações nos espaços públicos e privados. Esses grupos compõem grande parte do contingente populacional do país mas têm pouca ou nenhuma representação política. Assegurar sua participação em processos decisórios é uma forma de **promover acesso à justiça** e causar mudanças que tenham impacto em quem mais precisa.

VILLA 20 DE BUENOS AIRES

Ao longo de 2016, o Instituto de Habitação do Governo da Cidade de Buenos Aires projetou e implementou um processo participativo de urbanização de favelas em larga escala, por meio de uma ampla participação de múltiplas partes interessadas em todas as fases da intervenção. Uma das grandes inovações foi a criação de um “Conselho de Gestão Comunitária Participativa” que incluiu membros do Conselho de Bairro, lideranças de blocos e de organizações, moradores independentes, organizações da sociedade civil e organizações não governamentais, a ouvidoria da cidade e o próprio Instituto de Habitação.

Relatórios avaliaram que foi ampla a satisfação com o processo participativo e os resultados e que a criação do comitê foi central para corrigir erros de intervenções passadas, relacionados à falta de continuidade na implementação e inadequação de propostas de habitação.

6.1 Níveis da participação

O grande desafio para a concretização de uma governança efetivamente participativa é garantir que a participação da comunidade se dê de maneira relevante e com capacidade transformadora. Nem todo processo que se diz participativo tem essas características. Para exemplificar, usaremos uma metáfora muito conhecida no campo da participação

¹ Aqui nos referimos ao acúmulo de conhecimento sobre um determinado projeto que pode ser “passado para a frente” de maneira mais eficiente e contínua se temos atores que permanecem no processo do começo ao fim.



pública democrática: a **Escada da Participação Cidadã** (Figura 29), proposta pela norte-americana Sherry Arnstein em 1969. A metáfora, representada por uma escada composta de diferentes níveis de participação, é acompanhada do argumento central que permanece tão relevante hoje quanto o era, em 1969: a participação cidadã em processos democráticos só é verdadeiramente concretizada (atinge seu ponto mais alto) quando há redistribuição de poder. Na formulação de Arnstein, participação cidadã é sinônimo de poder cidadão e, sem uma realocação autêntica de poder – na forma de **gestão de finanças** ou **autoridade decisória**, por exemplo – ela é reduzida a um processo ilusório incapaz de mudar a realidade.



Figura 29 - A Escada da Participação Cidadã

Fonte: Adaptada de Arnstein (1969). Elaboração gráfica do Projeto traDUS/Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2022).

As categorias da participação social são:

Manipulação e Terapia: São formas de não participação, em que as pessoas são colocadas em comitês ou conselhos consultivos com o propósito de educá-las, projetar seu apoio ou convencer a população de que eles são o problema. Em vez de participação cidadã genuína, o degrau mais baixo da escada significa uma ilusão de participação (ARNSTEIN, 1969).

Informação, Consulta e Apaziguamento: O meio da escada se refere a categorias diferentes de tokenismo, ou seja, uma inclusão simbólica e superficial. Embora informar as pessoas sobre seus direitos e os caminhos dos projetos em desenvolvimento seja



um primeiro passo importante, muitas vezes a participação se limita a esse fluxo unidirecional de informações – do governo para a população – sem nenhuma possibilidade de negociação. Muitas vezes os representantes se limitam a fornecer informações superficiais, desencorajando perguntas por meio de um vocabulário extremamente técnico. Da mesma forma, Arnstein (1969) observa que consultar as opiniões dos cidadãos e cidadãs sem articular com outros modos de participação não oferece garantia de que elas serão levadas em consideração. Quando os detentores do poder restringem a entrada de ideias dos cidadãos apenas no nível de pesquisas de opinião, por exemplo, as pessoas são percebidas, principalmente, como abstrações estatísticas e a participação é medida pelo número de pessoas que comparecem às reuniões ou respondem a um questionário. Por fim, a participação como apaziguamento significa que a influência das pessoas em um processo é limitada ou acontece de forma inteira ou parcialmente simbólica. Arnstein aponta que um exemplo de estratégia de apaziguamento é colocar algumas pessoas escolhidas a dedo em conselhos, comissões ou órgãos públicos sem garantir que, se elas não tiverem a maioria dos assentos, as vontades dos grupos que elas representam podem ser facilmente derrotadas.

Parceria, Poder Delegado e Controle Cidadão: Por fim, no topo da escada estão as formas de participação transformadoras. A participação como **parceria** ocorre quando as pessoas conseguem negociar melhores acordos, vetar decisões, direcionar financiamentos ou apresentar solicitações próprias que sejam, pelo menos, parcialmente atendidas. Essa dinâmica acontece principalmente em estruturas como conselhos de políticas conjuntos, comitês de planejamento e mecanismos de resolução de impasses. Um aprofundamento da participação pode se dar também pela **delegação de poder** onde, por exemplo, o conselho de cidadãos é o ente encarregado de gerenciar um programa comunitário, ao invés de apenas opinar em um programa administrado por alguma secretaria. Aqui existe ao menos algum grau de controle ou gestão, cedido pela instituição pública. O **controle cidadão** acontece quando as pessoas podem governar uma instituição ou estar encarregadas de aspectos políticos e gerenciais, sendo capazes de negociar as condições de mudança nas cidades. Um exemplo de uma situação de controle cidadão seria quando o financiamento público flui diretamente para uma organização comunitária e essa organização teria soberania sobre como esse financiamento é alocado (ARNSTEIN, 1969).

Como qualquer metáfora, a Escada da Participação Cidadã não explica toda a complexidade de processos participativos na construção de cidades. Esse modelo pode nos levar a pensar que níveis baixos de participação são sempre negativos e que níveis mais altos são necessariamente melhores em qualquer situação, o que não é verdade. Por exemplo, é possível que em algumas situações seja absolutamente adequado apenas informar os membros da comunidade sobre decisões já tomadas (por exemplo, determinadas decisões administrativas de escalas estaduais e nacionais). Propor níveis menores de controle cidadão quando são necessárias habilidades especializadas ou conhecimentos técnicos para uma determinada tarefa também não é um ato antidemocrático. De todo modo, a simplicidade do modelo é o que o torna eficaz como ferramenta conceitual.



Entendendo que os níveis transformadores da participação envolvem um esquema organizacional mais elaborado que audiências públicas consultivas, fica evidente a importância de um processo de mobilização interna e da articulação dos órgãos públicos. Parte dessa mobilização também deve promover ações de **transparência e capacitação** para qualificar a compreensão generalizada dos temas a serem debatidos. Isso não vai apenas amenizar diferenças de conhecimento e assegurar melhor capacidade de formulação de propostas, mas também gerar um processo de **aprendizagem coletiva**. Por exemplo: o processo de construção do Plano Diretor de uma cidade pode ser uma experiência que tem como resultado adicional a formação de uma consciência de cidadania e uma “alfabetização urbanística”. Esse é mais um caso em que podemos aproveitar oportunidades para gerar um **efeito em cascata**, como apresentado no Capítulo 3.

6.2 Formas de participação

Vimos que a verdadeira participação está relacionada à descentralização de poder, ao compartilhamento de responsabilidades e à criação e ampliação de canais que favoreçam a transparência e a disponibilização de informações. É importante agora refletir em quais momentos da elaboração de políticas e projetos ela pode acontecer.

A gestão de políticas públicas pode ser representada por um esquema de visualização também conhecido como **ciclo de políticas públicas** (Figura 30). Esse ciclo é definido por uma série de etapas, que vão desde a identificação das demandas da sociedade até o monitoramento de sua aplicação para testar a efetividade das ações implementadas.



Figura 30 - Ciclo de Políticas Públicas

Fonte: Adaptado de Oliveira (2013). Elaboração gráfica do Projeto traDUS/Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2022).



A participação social pode ocorrer em vários (ou mesmo todos) os estágios da elaboração de planos, políticas e projetos:

- **Percepção e definição de problemas:** A identificação de prioridades para alocação de recursos é uma atividade desafiadora pela natureza complexa do sistema urbano. A participação de quem vivencia a cidade diariamente pode apontar para direções desconhecidas por pessoas de áreas técnicas e reconhecer possíveis consequências não planejadas. Mapeamentos participativos têm sido amplamente usados em diagnósticos de planejamento urbano, na elaboração de zoneamentos, em pesquisas para delimitação de unidades de conservação, diagnósticos socioambientais ou mapeamento de áreas de risco (SOUTO, 2021). O Censo Comunitário (originalmente community-led enumerations) é uma ferramenta simples, mas poderosa, projetada e executada por moradores e moradoras de áreas urbanas informais, que usam as informações coletadas pelas próprias pessoas. Eles pesquisam, mapeiam e constroem as habilidades e o conhecimento para apresentar suas necessidades a si mesmas e ao governo. Ao mesmo tempo, desenvolvem uma identidade coletiva crítica que ajuda a formar a base política para seu envolvimento com o planejamento da cidade (PATEL; BAPTIST; D'CRUZ, 2012).
- **Definição de agenda:** Todas e todos têm um papel importante na formulação de políticas públicas e modelagem de serviços públicos. Mas, um fato que não pode ser ignorado é que mazelas urbanas e mudanças climáticas não afetam todos os grupos sociais da mesma forma. Identificar e cooperar com grupos de maior vulnerabilidade significa gerar transformações com impacto muito significativo. O projeto Mulheres pelo Clima, em Teresina, já apresentado neste módulo, é um exemplo de participação que alia a temática de gênero à mudança do clima a partir da percepção de uma maior vulnerabilidade de certos grupos de mulheres.
- **Elaboração de programas e decisão:** A grande demanda sobre governos coloca em xeque a maneira tradicional de tomar decisões e implementá-las. Compartilhar poder é também uma forma de aliviar a quantidade de trabalho de servidores e delegá-lo para agentes dispostos e capazes. Além disso, existem evidências de que processos que permitem que a população negocie com representantes do governo a alocação orçamentária do município e suas prioridades de investimento podem melhorar a forma como os recursos locais são gastos e os indicadores de qualidade de vida (GONÇALVES, 2014). O capítulo 4 do Estatuto da Cidade prevê uma série de instrumentos de gestão democrática que podem ser regulamentados nos municípios: os Conselhos de Habitação e Desenvolvimento Urbano, Conferências da Cidade, Audiências e Debates Públicos, Orçamento Participativo, Iniciativa Popular de Projetos de Lei e Plano de Urbanização.
- **Implementação:** Coalizões de organizações da sociedade civil têm sido pioneiras em evitar e detectar corrupção quando estão ativamente envolvidas em processos de licitação e implementação de projetos públicos (AMIN, 2017). Adicionalmente, existem muitas vantagens em delegar a implementação de projetos à própria comunidade ou à organização local: o uso de mão de obra e habilidades existentes nas comunidades reduz os custos ao limitar a necessidade de grupos de empreiteiros externos; aumenta a adesão, que pode ter benefícios



de custos significativos a longo prazo, pois as pessoas cuidam da infraestrutura e contribuem para a manutenção contínua; fomenta a economia local; capacita e empodera comunidades (SHAND, 2017).

- **Avaliação:** A atividade de planejamento e gestão deve prever um sistema de revisão periódica dos projetos e do próprio plano para confrontar possíveis resultados não planejados. Um monitoramento de desempenho pode ser muito eficiente se feito por quem percebe os impactos da intervenção no seu dia a dia, já que esse monitoramento será mais sensível e frequente.

A criação de formas de governança mais democráticas representa uma adaptação das práticas de planejamento à diversidade, complexidade e dinâmica das cidades contemporâneas. Mais do que encerrar o debate, ainda dinâmico, sobre esses conceitos, buscamos apresentar um primeiro debate e fomentar interesse em processos participativos. Afinal, é na construção colaborativa e inclusiva de agendas de desenvolvimento urbano que será possível representar a soma dos anseios dos diferentes pontos de vista das pessoas de nossas cidades. Assim, separamos uma série de sugestões para que as pessoas participantes deste curso possam seguir seus estudos no assunto.

Para ler mais:

- **Cartilha do projeto urbanístico e social com ampla participação comunitária: Campos Elíseos Vivo.**
- **Guia de Governo Aberto para Céticos**, com diversos casos de sucesso de projetos com participação cidadã.
- **Cartilha da Escola de Administração Pública** com experiências de transformações governamentais a partir de colaboração.
- **Publicação** produzida pela parceria entre a Fundação Getúlio Vargas (FGV) e o Instituto Arapyaú com análise de quatro experiências no Brasil de construção de governança colaborativa para cidades sustentáveis.
- **LATINNO e Participedia**, são bancos de casos de projetos participativos pelo mundo.



CAPÍTULO 7 - VIABILIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL (DUS)

Neste ponto, esperamos que já esteja claro que os conflitos socioambientais das cidades brasileiras não são necessariamente resultado da falta de planejamento. Frente aos vários instrumentos disponíveis, o que falta é a conversão dos planos e políticas em ações concretas, em projetos viáveis. Por isso, neste capítulo, discutiremos a importância de transitar de estratégias para ações e apontaremos algumas boas práticas de promoção do Desenvolvimento Urbano Sustentável.

Além disso, um dos grandes gargalos da execução de ações no Brasil é a execução de seu financiamento. Em diversas prefeituras, a falta de recursos ou de acesso a eles é visto como um dos principais obstáculos para a concretização do Desenvolvimento Urbano Sustentável. Entretanto, isso se deve, em parte, a uma perspectiva limitada sobre como incluir o financiamento no projeto desde o seu começo. Nesta seção, também apontaremos como o financiamento influencia o próprio desenho do projeto ou política. Os recursos financeiros necessários e a maneira de obtê-los não devem ser considerados apenas um detalhe ao final do projeto. A clareza sobre disponibilidade de recursos desde o início também será central para a viabilidade da ação.

Viabilizar o Desenvolvimento Urbano Sustentável é afastar-se do planejamento normativo e partir para a ação. Esperamos que as considerações presentes neste capítulo auxiliem a concretização de projetos importantes.

7.1 Estruturação de projetos de DUS

Projeto, por definição, é um esforço com começo, meio e fim, para criar um resultado mensurável. Uma política, plano ou programa pode ser composta/composto de diversos projetos que serão executados ao longo do tempo. Para que esteja de fato alinhado com as estratégias de DUS da cidade, a sua estruturação é essencial. Além disso, como veremos no Item 7.2, a adequada estruturação de projetos é um critério-chave para obtenção de financiamento.

A primeira etapa de estruturação de um projeto é a definição precisa de quais são os problemas a que ele responde e quais os potenciais benefícios que ele traz. Isso, mais uma vez, remete ao pensamento sistêmico e à compreensão de como a ação se encaixa dentro do sistema urbano. Um instrumento útil para mapear essa complicada teia de causas e consequências é o chamado **mapa causal** (Figura 31). Nesta ferramenta, a ideia é levantar as consequências imediatas e de longo prazo do projeto, identificando potenciais riscos e benefícios trazidos pela sua implementação.

Em termos de financiamento, elaborar o mapa causal de um projeto fortalece a justificativa de necessidade de investimento. Ficam claros o objetivo central e também outras possíveis propostas de valor que a mesma ação pode oferecer. A clareza sobre os riscos do projeto também dá segurança a financiadores e doadores sobre o retorno esperado do projeto - tanto em termos financeiros quanto em termos de resultados concretos para o bem-estar da população. Os riscos podem ser sistematizados em uma **matriz de riscos**, ou seja, em um documento que aponte possíveis riscos e formas de diminuí-los caso ocorram. Isso deixará a equipe mais preparada para consequências inesperadas da ação.



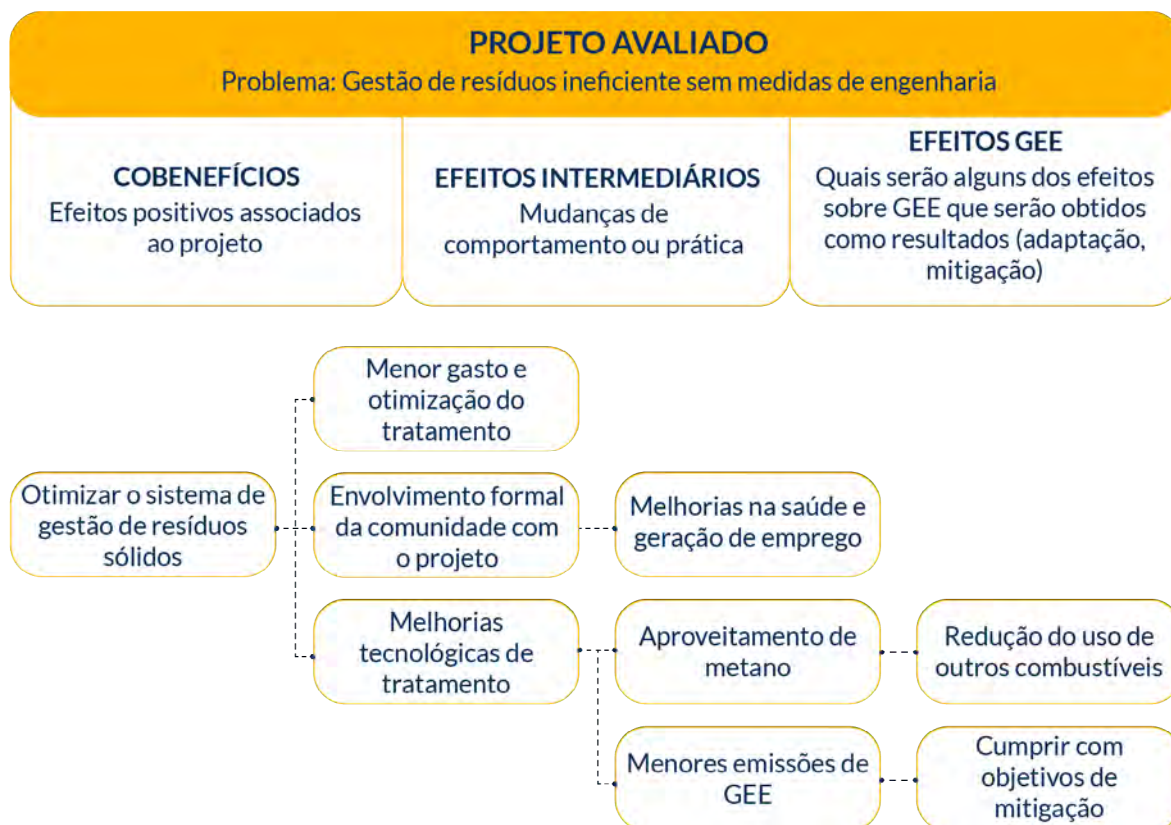


Figura 31 - Mapa Causal

Fonte: Adaptada de ICLEI (2020). Elaboração gráfica do Projeto traDUS/Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2022).

A análise do efeito em cascata do projeto é também uma forma de **mapear atores** urbanos que são afetados pela ação descrita. Ao estruturar um projeto, devem ser destacados quais setores, organizações e grupos possuem interesse e influência sobre o tema. Essa análise pode ser feita com a ajuda de uma matriz (Figura 32) em que os atores são avaliados segundo seu grau de interesse ou capacidade de mudar os rumos do projeto. Essa é uma informação valiosa para pensar em **parcerias entre setores**, seja para compartilhar conhecimentos e recursos, seja para empoderar aqueles grupos que se encontram à margem do processo de decisão.



Figura 32 - Exemplo de Matriz para Mapeamento de Atores

Fonte: Adaptada de Ackermann e Eden (2011). Elaboração gráfica do Projeto traDUS/Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2022).

O **mapeamento de instrumentos legais e de planejamento** relacionados ao projeto também é importante para sua estruturação. Devem ser listados todos os regramentos, planos e políticas, em diferentes escalas de governo, que incidem sobre o projeto. O objetivo é encontrar limitações e oportunidades, além de pontos em comum entre ações já existentes. Vale a pena também prestar atenção para as relações com outros setores. A realização de um projeto vinculado a energia renovável, por exemplo, exige a identificação das normativas locais, estaduais e nacionais relacionadas à energia, além daquelas que dizem respeito à mudança do clima e ao desenvolvimento sustentável. Foi justamente o mapeamento desses instrumentos que levou a Prefeitura do Recife a encontrar recursos disponibilizados pela concessionária Neoenergia Pernambuco. Os recursos disponibilizados para projetos de inovação no setor energético foram doados para a instalação da usina fotovoltaica do Hospital da Mulher, em 2021, sem adicionar novos custos ao orçamento da prefeitura.

Este trabalho de compreensão do sistema urbano, mapeamento de atores e de instrumentos de planejamento pode ser ainda mais efetivo se for realizado de maneira colaborativa. O estabelecimento de um **grupo de trabalho local** para o desenvolvimento do projeto traz diversos benefícios, como apontado no Capítulo 6. O grupo de trabalho pode, inclusive, incluir atores fora do próprio governo para ampliar o seu alcance e capacidade de transformação. Além disso, a intersectorialidade é essencial para seu sucesso.

O mapeamento de atores deve ser convertido em estratégias de engajamento, de acordo com o papel de cada um no projeto. A comunicação frequente com parceiros e parceiras de projetos é essencial e, por isso, um plano de comunicação pode ser uma alternativa para sempre manter em mente os objetivos de cada ator dentro do grupo de trabalho. Esses objetivos podem ser acordados por meio de um compromisso do grupo, que define as responsabilidades e contribuições ao longo do projeto.

O próximo passo é desenvolver uma **linha de base** (baseline, em inglês). Ao serem identificadas as consequências e os objetivos de um projeto, fica evidente aonde se quer chegar com a ação. Entretanto, para medir o sucesso, deve estar claro qual é o ponto de partida. Para isso, serve um diagnóstico inicial, em que são coletados os dados e indicadores da situação atual do município. Por exemplo, se o projeto visa a implementar uma estratégia de otimização do transporte coletivo da cidade, é necessário saber quantas viagens são realizadas diariamente, qual o tempo dos deslocamentos, como está distribuída a população entre centro e periferia, qual o volume de emissões do sistema de transporte atual, etc.

Ao estabelecer essa linha de base, também é desenvolvido um **sistema de monitoramento**. Isso quer dizer que são escolhidos os indicadores prioritários que serão acompanhados ao longo de toda a implementação do projeto. Estes indicadores traduzem o sucesso da ação e sua capacidade de entregar resultados para a melhora da qualidade de vida, redução de desigualdades e preservação de recursos ambientais. Além disso, o acompanhamento de indicadores permite identificar problemas na implementação do projeto e corrigir possíveis erros. A implementação do DUS deve ser vista como um processo cíclico, em que cada nova fase aproveita dos aprendizados coletados em ações anteriormente implementadas.

Vale a pena destacar que o sistema de monitoramento deve estar articulado também com a realização de metas estabelecidas nas peças de planejamento estratégico do município. O projeto serve também para concretizar os objetivos e diretrizes definidos em Planos Estratégicos, Planos Diretores e Planos Plurianuais. Mais do que isso, o projeto pode materializar, em nível local, as metas dos ODS e as NDC. A Estratégia



ODS disponibiliza diversos exemplos de sistemas de monitoramento articulados com os ODS.

Com um entendimento aprofundado do contexto do projeto e os objetivos que se pretende alcançar, podem ser avaliadas as **alternativas de projeto**. Esta é uma etapa que depende muito da contribuição de grupos técnicos e especialistas no tema proposto. Mas, a importância da participação não deve ser negligenciada mesmo se tratando de um tema alegadamente técnico. Os atores interessados e a comunidade afetada devem ser adequadamente informados sobre as alternativas propostas para que eles possam também fazer suas considerações e contribuir com novas ideias ou mesmo lançar propostas completamente novas.

Por fim, um plano de ação deve incluir **mecanismos de gestão adequados**. O projeto não se encerra no momento em que é executado e, por isso, devem ser listados os recursos demandados para sua continuidade. Os mecanismos de gestão incluem equipe necessária, táticas de tomada de decisão, indicadores de desempenho, cronograma detalhado e atribuição de responsabilidades.

Estes são alguns passos básicos para converter uma estratégia abstrata em um projeto e, idealmente, devem ser aplicados a todas as ações de Desenvolvimento Urbano Sustentável. Dessa maneira, se garante a articulação com objetivos mais amplos e com as necessidades reais da população. Além disso, um projeto estruturado desta maneira tem chances muito maiores de encontrar alternativas viáveis de financiamento.

7.2 Financiamento de ações de DUS

Considerar o financiamento é importante não apenas para viabilizar as ações de DUS, mas também porque ele pode influenciar o modelo de implementação e o resultado final do projeto. Tomemos o exemplo do projeto Ligue os Pontos, da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento da Prefeitura de São Paulo. Esta é uma iniciativa de integração das áreas rurais com o meio urbano do município, por meio do fortalecimento da agricultura local. O projeto recebeu fundos da organização internacional de filantropia Bloomberg Philanthropies para sua implementação. Para a manutenção do custeio, a organização filantrópica exigia a conformação de uma comissão entre o secretariado da prefeitura. Isso foi condição essencial não apenas para a intersetorialidade das soluções propostas, mas também para a adoção do projeto por outras secretarias e órgãos municipais. Dito isso, as fontes de recursos para DUS são diversas (exemplos são listados na Figura 33). Nesta seção, apresentaremos algumas das alternativas que podem ser levadas em consideração para executar ações em nossas cidades.



Figura 33 - Exemplos de possibilidades de financiamento

Fonte: Elaborado pelos autores. Elaboração gráfica do Projeto traDUS/Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2022).

a) Recursos orçamentários

A primeira alternativa que nos ocorre ao pensar sobre o financiamento do DUS é utilizar o recursos do próprio município. Para tanto, esses recursos devem estar previstos em orçamento. Porém, o orçamento costuma ser uma parte bastante frágil de planos, políticas e projetos. Há uma tendência dos governos incluírem poucos detalhes sobre os custos e formas de desembolso, por se tratar aparentemente de uma das etapas finais. Entretanto, o orçamento público é realizado por meio de ciclos mais amplos que o próprio projeto e, para superar essa falha de planejamento, é importante considerar a integração dos instrumentos de orçamento.

No Brasil, o orçamento público é definido por meio de instrumentos de planejamento e orçamento integrados entre si: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA). A Figura 34 descreve esses instrumentos.

PPA

O Planejamento Plurianual (PPA) é o instrumento para planejar os resultados pretendidos pelos quatro anos de governo. Tem uma função estratégica e estabelece um conjunto de objetivos e metas a serem alcançados no período de quatro anos. Sua elaboração acontece logo no primeiro ano de mandato. Isso quer dizer que, quando alguém assume o governo, o primeiro ano de mandato ainda será a execução do PPA do mandato anterior.

LDO

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) promove a priorização de programas e ações, dentre as estratégias listadas no PPA, deve detalhar os programas que serão executados no período de um ano. A LDO tem, portanto, uma função tática. Ela é realizada anualmente, normalmente em abril.

LOA

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é um instrumento legal que aloca as verbas públicas. É o instrumento mais detalhado do quadro orçamentário e deve cumprir uma função operacional, ou seja, definir concretamente em que será usado o recurso público.

Figura 34 – Instrumentos PPA, LDO e LOA

Fonte: Elaborado pelos autores. Elaboração gráfica do Projeto traDUS/Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2022).

Os instrumentos orçamentários devem ser compatíveis entre si. Isso implica dizer que os valores e as ações finais definidas na LOA devem corresponder àqueles estabelecidos no PPA, sendo uma forma de concretizar suas metas e indicadores. Isso é um indicativo de que as ações de DUS devem estar integradas a uma estratégia mais ampla de governo, com previsão orçamentária desde o PPA. Além disso, o orçamento deve ser o mais claro e preciso possível, já que ações genéricas nestes instrumentos dificultam o controle e a transparência. Frente a descrições genéricas, fica difícil para



órgãos de controle e cidadãos saberem exatamente onde será aplicado o recurso ou se ele foi de fato aplicado em uma medida integrada ao planejamento mais amplo.

Ainda em relação ao orçamento público, é importante dizer que ele não é completamente estático ou realizado exclusivamente pelo Poder Executivo. As **emendas parlamentares** são a forma de o Poder Legislativo participar no planejamento do orçamento. Por meio de pedidos de emendas, parlamentares podem destinar recursos públicos para a realização de ações, que geralmente beneficiam suas bases eleitorais, ou seja, a localidade que representam. Entretanto, são frequentes as emendas que têm por fim apenas conquistar eleitores e eleitoras em vez de estarem articuladas com uma perspectiva de cidade mais justa e sustentável. Muitas emendas parlamentares, por exemplo, são direcionadas para projetos de asfaltamento, sem demais considerações em relação à sustentabilidade urbana.

Todo este ciclo do orçamento público deve garantir a transparência das contas públicas por meio da participação. O Estatuto da Cidade prevê a **gestão orçamentária participativa como condição obrigatória** para a aprovação dos instrumentos na Câmara Municipal. A participação inclui mecanismos como debates, audiências e consultas para a elaboração do PPA, LDO e LOA. Os conselhos municipais também têm papel crucial na definição de diretrizes para o estabelecimento de prioridades orçamentárias. Conforme discutido no Capítulo 6, ampliar a participação, sobretudo na definição do uso de recursos, é uma chave de transformação, pois dá o controle concreto sobre os rumos do desenvolvimento urbano aos cidadãos e cidadãs.

O Brasil foi pioneiro na implementação do Orçamento Participativo (OP). Sua primeira utilização foi em Porto Alegre, em 1989, e depois disso serviu de exemplo para cidades não apenas no Brasil, mas no mundo. As metodologias de aplicação variam conforme o município e seu contexto, mas seu princípio fundamental é o envolvimento direto da população na alocação de recursos e definição de prioridades. A garantia de um poder vinculante entre as decisões tomadas pela população e a realização da ação é a concretização do controle cidadão.

O planejamento orçamentário pode também estar articulado à promoção dos ODS. Os programas previstos no PPA, LDO e LOA podem refletir as submetas previstas na Agenda 2030. Este é o caso do PPA de Rio Branco (Acre) e Barcarena (Pará), que vinculam os indicadores e metas estratégicas ao cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

No caso de Belo Horizonte, é utilizada a estratégia do Orçamento Temático ODS para monitorar o cumprimento da Agenda 2030. Este processo de acompanhamento de metas apresenta como os programas do PPA contribuem para alcançar as submetas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

b) Uso de tributos

Ao elaborar políticas e planos, podem ser desenvolvidas, em paralelo, estratégias de médio e longo prazo para a execução final dos projetos e ações. Fazem parte dessa estratégia a gestão tributária, ou seja, o planejamento e administração dos tributos cobrados e a destinação desses recursos para a promoção da qualidade de vida e o desenvolvimento urbano sustentável.

Uma das considerações a ser feita é a tributação adequada e proporcional daqueles que se beneficiam mais da infraestrutura urbana. Ao realizar melhorias na cidade, as obras públicas fazem com que terrenos se tornem mais valiosos no mercado imobiliário. Ou



seja, o processo de desenvolvimento urbano produz valor. Essa valorização é resultado tanto da realização de obras públicas quanto da alteração de normas urbanísticas ou do uso do solo. A construção de um parque, a permissão de construção de edifícios mais altos ou a transformação de um terreno rural em urbano são alguns exemplos de como o desenvolvimento cria valorização imobiliária.

Como alguns indivíduos se beneficiam mais do que outros dessa valorização, é necessário considerar o rebalanceamento desses benefícios. Isso pode ser feito por meio da tributação. O Estatuto da Cidade dispõe de instrumentos para realizar a gestão social da valorização da terra e, assim, promover o Direito à Cidade e o Desenvolvimento Urbano Sustentável (BRASIL, 2001). Cabe entender que a gestão da valorização é feita por meio da arrecadação de uma porção da valorização produzida para sua reaplicação em áreas que necessitam de melhorias.

Os instrumentos que apoiam a gestão da valorização da terra são:

Impostos: Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e Imposto de Transmissão de Bens Intervivos (ITBI). Sua aplicação deve ser proporcional aos bens imobiliários e, por vezes, revisões são necessárias para garantir que a tributação seja justa e não incida de maneira excessiva sobre os indivíduos e grupos mais vulneráveis. Assim, os impostos podem ser usados com uma função redistributiva na cidade. Experiências de IPTU Verde também são relevantes para incentivar proprietários a aplicar medidas sustentáveis em seus lotes. A partir da comprovação de medidas sustentáveis, um desconto pode ser oferecido ao proprietário no momento de sua tributação.

Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU): É uma importante fonte de financiamento dos municípios. Ele é um tributo aplicado a proprietários de imóveis localizados na área urbana do município e sua base de cálculo é o valor venal do imóvel, que é o resultado da soma do valor do terreno com o valor atribuído à edificação. Para determinação dessa base, a administração municipal estima o preço provável do imóvel nas condições de mercado (AFONSO; ARAÚJO; NÓBREGA, 2013).

Imposto de Transmissão de Bens Intervivos (ITBI): O ITBI incide sobre as transações que envolvem a transferência da propriedade de bens imóveis (rurais e urbanos). Sua base de cálculo é o valor de mercado do imóvel negociado, declarado pelo contribuinte ou estimado pelo poder público, e as alíquotas são definidas em lei municipal. Uma vez que a cobrança do ITBI depende da ocorrência de transações, o imposto não representa uma fonte muito previsível de recursos para a administração municipal (AFONSO; ARAÚJO; NÓBREGA, 2013).

Taxas e contrapartidas: são compostas de licenças de uso e autorizações de funcionamento, taxas de licenciamento ambiental, além de contrapartidas financeiras ou materiais pagos pelos proprietários para responderem pelo impacto causado por seus empreendimentos. Aqui é importante destacar a relevância de exigir o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) para avaliar adequadamente as consequências da construção de novos empreendimentos na cidade e, assim, calcular contrapartidas adequadas no caso de sua aprovação.



Contribuição de melhoria: é um instrumento que captura a valorização imobiliária produzida por uma obra pública. Considerando que a cidade é um bem produzido coletivamente, esse valor é retornado aos cofres públicos ao invés de se somar ao patrimônio individual. O instrumento abre caminho para o reinvestimento dos valores arrecadados em outras partes da cidade. O caso da reforma da Avenida Horácio Racanello Filho, em Maringá (Paraná), é um exemplo de sucesso, em que 98% do valor total da obra foi recuperado.

Instrumentos urbanísticos: são instrumentos próprios de regulação urbanística. O destaque, neste caso, é para a **outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso**, que prevê que o proprietário pode construir acima dos limites previstos no zoneamento, desde que ofereça uma contrapartida financeira ao município. O mesmo se aplica também à alteração de usos e este pode ser um instrumento importante não apenas de arrecadação, mas também de controle da expansão urbana. A mudança legal de um terreno de área rural para urbana é capaz de aumentar diversas vezes o valor da propriedade e esse valor pode ser recuperado pelo Estado e reinvestido em projetos que assegurem a preservação de áreas verdes e agricultáveis, por exemplo. Além disso, as **Operações Urbanas Consorciadas** funcionam a partir da venda de potencial construtivo em áreas para requalificação urbana ou implementação de projetos. Os recursos obtidos formam um Fundo de Operação para financiar o projeto.

A Figura 35 ilustra os instrumentos que podem ser adotados para a gestão social da valorização da terra.



Figura 35 – Instrumentos para a gestão social da valorização da terra.
 Fonte: Elaborado pelos autores. Elaboração gráfica do Projeto traDUS/
 Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2022).

A aplicação desses instrumentos permite a arrecadação e o reinvestimento na cidade. Os Fundos Municipais são aliados nessa aplicação de recursos para o Desenvolvimento Urbano Sustentável. Previstos no art. 71 da Lei Federal nº 4.320/1964, os fundos especiais direcionam a receita do município para fins específicos. Tanto as atividades e projetos que recebem os recursos quanto a origem da arrecadação desses recursos devem ser definidas na legislação municipal. Assim, recursos obtidos por fontes tributárias, compensações ambientais, doações, pagamentos por serviços ambientais



e outros podem ser redirecionados para novas ações e projetos de DUS. No caso de Teresina, os recursos obtidos por meio da aplicação de outorga onerosa são direcionados a um Fundo Especial de Outorga Onerosa do Direito de Construir (FEOODOC) e podem ser reinvestidos em melhorias urbanas, áreas verdes e de preservação ambiental.

c) Acesso a recursos externos

É importante considerar que projetos de Desenvolvimento Urbano Sustentável que promovem a ação climática também têm acesso a recursos específicos vindos de **financiamento climático**. Esta expressão foi definida pela Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC, na sua sigla em inglês), em 1992 como o fluxo financeiro para a mitigação e adaptação climática, originado em fontes públicas, privadas ou alternativas. Como explicado anteriormente, países que mais contribuíram com o aquecimento global têm também a responsabilidade de contribuir financeiramente com países menos desenvolvidos. Além disso, somam-se ao fluxo internacional de finanças climáticas entidades privadas e não-governamentais.

Os recursos são disponibilizados para projetos bastante variados de mitigação e adaptação, incluindo resiliência urbana, conservação de biodiversidade, eficiência energética, transição energética ou transporte sustentável, por exemplo.

Tais recursos podem ser oferecidos de diversas maneiras, sendo os mais relevantes:

- **Empréstimos concessionais** – São empréstimos com condições facilitadas, ou seja, podem ser pagos em períodos mais longos e têm taxas de juros mais baixas que empréstimos privados.
- **Subvenções e doações** – São fundos oferecidos sem a exigência de contrapartida financeira. Não precisam ser devolvidos, desde que os objetivos de mitigação e adaptação sejam cumpridos.

Para acessar esses fundos, geralmente, é necessária a elaboração de um projeto adequado e de acordo com os critérios do financiador. Os passos apresentados no ponto 7.1 são básicos para alcançar os critérios de possíveis financiadores ou doadores. Como o processo, por vezes, pode ser longo e trabalhoso, muitas prefeituras possuem órgãos específicos para captação de recursos, às vezes associados a Escritórios de Projetos ou a gabinetes executivos. Na Prefeitura do Recife, por exemplo, a captação de recursos está associada ao Gabinete de Projetos Especiais.

Independentemente da existência de um órgão de captação de recursos, a equipe responsável pelos projetos de DUS deve realizar um mapeamento de potenciais fontes de financiamento e listar seus critérios. Informações sobre fontes de financiamento estão disponíveis em publicações, redes sociais, redes de cidades ou de sustentabilidade, etc. Para melhor entender os critérios de um determinado financiador, entrevistas ou conversas bilaterais podem ser realizadas diretamente com as organizações financiadoras.



Alguns exemplos de possíveis financiadores:

- **Bancos comerciais públicos e privados:** são instituições financeiras que realizam operações bancárias comerciais. Muitos bancos possuem linhas de crédito disponíveis para projetos relacionados à sustentabilidade e mudança do clima, como é o caso do FINISA e do FEP da CAIXA.
- **Bancos de Desenvolvimento:** têm por função promover o desenvolvimento de uma região e oferecem investimentos com taxas de juro inferiores às do mercado. Exemplos são BNDES, Banco do Nordeste (BNB), Agência de Fomento de Santa Catarina (BADESC), entre outros.
- **Agências bi ou multilaterais:** são fundos internacionais de apoio ao desenvolvimento. Alguns exemplos: UK PACT, USAID, JICA, GCCA+, NDF.
- **Fundos de financiamento climático:** fundos formados a partir dos acordos internacionais, com receitas internacionais para a promoção dos objetivos de mitigação e adaptação climática. Alguns dos fundos mais conhecidos: Green Climate Fund, GEF, Global EbA Fund, UN-REDD, CIF, Adaptation Fund.

Além disso, a depender do tipo de projeto, algumas opções específicas podem estar disponíveis. É o caso de projetos de iluminação pública que possuem uma linha de financiamento específica na CAIXA ou ainda de projetos de eficiência energética, que podem ser financiados por meio de editais do Programa de Eficiência Energética (PEE) da ANEEL.

ALTERNATIVAS DE FINANCIAMENTO

Diversos recursos são oferecidos online para auxiliar na busca de fundos adequados para os projetos de Desenvolvimento Urbano Sustentável. São exemplos:

- Uma lista completa de **fontes de financiamento climático** oferecida pelo Ministério de Meio Ambiente.
- O **Manual** para elaboração de propostas para o Green Climate Fund (GCF).
- A **Caixa de ferramentas** para a elaboração de propostas para o GCF.
- O **Portal NDC Partnership** oferece ferramentas para apoiar o desenvolvimento e financiamento de projetos que contribuam com as NDC.
- O **Guia de Elaboração de Projetos Financiáveis de Ação Climática** desenvolvido pelo ICLEI América do Sul.



Além disso, existem diversas outras alternativas pouco exploradas no contexto brasileiro e que podem ser alvo de experimentação para projetos de DUS. Entre essas alternativas, incluem-se pagamentos por serviços ecossistêmicos (PSS), arrecadação comentes privados e patrocínios, financiamento coletivo (crowdfunding) e levantamento de recursos pelas próprias comunidades afetadas por meio de economias comunitárias (como na experiência do coletivo de mulheres indianas Mahila Milan e nas iniciativas lideradas pela Federação dos Pobres Urbanos e Rurais FEDURP).

Isso mostra não apenas que há opções viáveis, mas que elas podem abrir caminhos para a experimentação e para o fortalecimento de um desenvolvimento urbano socialmente justo e sustentável.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste módulo, foram introduzidos e contextualizados os conceitos, questões e estratégias de ação envolvidos na promoção do Desenvolvimento Urbano Sustentável. Esperamos que, com esse conteúdo, as pessoas participantes tenham adquirido conhecimentos e ferramentas básicas para imaginar e concretizar novas cidades. Esperamos também despertar o interesse em se aprofundarem na temática com as leituras recomendadas e cursos subsequentes de maior aprofundamento.

O Brasil tem uma trajetória de importantes inovações urbanas e foi um dos grandes responsáveis por incorporar temas como o direito à cidade e processos participativos nas agendas globais. O Estatuto da Cidade, uma legislação urbana progressista, inovadora e justa é uma demonstração de como temos a capacidade de fundar novas formas de pensar, planejar e construir cidades.

Um Desenvolvimento Urbano Sustentável é possível. No entanto, transformações deliberadas são obrigatórias para criar as cidades que as nossas gerações futuras merecem. Entender o que há de transformador nas iniciativas apresentadas no curso é um bom lugar para começar e, como vimos, transformação não é tarefa exclusiva do governo. A participação da sociedade civil faz parte da construção democrática de nossas cidades e, apenas por meio dela, conseguimos fazer e sonhar com cidades melhores.



REFERÊNCIAS

ACKERMANN, F.; EDEN, C. Strategic management of stakeholders: Theory and practice. *Long range planning*, v. 44, n. 3, p. 179-196, 2011.

ACSELRAD, H.; HERCULANO, S.; PÁDUA, J. (org.). *Justiça ambiental e cidadania*. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Fundação Ford, 2004.

AFONSO, J. R. R.; ARAÚJO, E. A.; NÓBREGA, M. A. R. *O IPTU no Brasil: um diagnóstico abrangente*. Rio de Janeiro: FGV, 2013.

ALIER, J. M. O ecologismo dos pobres. *Raega-O Espaço Geográfico em Análise*, v. 1, p. 7-21, 1997.

AMIN, L. 2017. Making the Case for Open Contracting in Public Procurement. Transparency International UK. Disponível em: https://ti-health.org/wp-content/uploads/2017/01/Making_The_Case_for_Open_Contracting_TI_PHP_Web.pdf. Acesso em: 2 jun. 2022.

ANGUELOVSKI, I.; CONNOLLY, J.; BRAND, A. L. From landscapes of utopia to the margins of the green urban life: For whom is the new green city?. *City*, v. 22, n. 3, p. 417-436, 2018.

ANGUELOVSKI, I.; CONNOLLY, J. J.; GARCIA-LAMARCA, M.; COLE, H.; PEARSALL, H. New scholarly pathways on green gentrification: What does the urban 'green turn' mean and where is it going?. *Progress in human geography*, v. 43, n. 6, p. 1064-1086, 2019.

ANÍBAL, F. 2021. A lenha ou a fome. Piauí. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/lenha-ou-fome/>. Acesso em: 14 jun. 2022.

ARNSTEIN, S. A ladder of citizen participation. *Journal of the American Planning Association*, v. 35, n. 4, p. 216-224, 1969.

BÉAL, V. Selective public policies: sustainability and neoliberal urban restructuring. *Environment and Urbanization*, v. 27, n. 1, p. 303-316, 2015.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2001]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 03 jun. 2022.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [1964]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320compilado.htm. Acesso em: 03 jun. 2022.

BRASIL. Ministério das Cidades. 2013. *Planejamento em mobilidade urbana*. Brasília/



DF, Brasil. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSEMOB/planejamento_mobilidade_urbana_dialogossetoriais2013.pdf. Acesso em: 01 jun. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. 2021b. Bases para a atualização colaborativa da Agenda Nacional de Desenvolvimento Urbano Sustentável: Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-urbano/politica-nacional-de-desenvolvimento-urbano/PNDU_TextoBase.pdf. Acesso em: 07 mar. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. SOUSA JUNIOR, A. M.; PRZEYBLOVICZ, E.; LACERDA, H. C.; COSTA, L. C. (org.). Carta Brasileira para Cidades Inteligentes: versão resumida. São Paulo: Editora Livraria da Física, 2021a. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-urbano/carta-brasileira-para-cidades-inteligentes/VersoResumidadaCarta.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2022.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Serviços Ecossistêmicos. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/component/k2/item/15320-servicos-ecossisticos.html>. Acesso em: 31 maio 2022.

BRENNER, N.; PECK, J.; THEODORE, N. 2010. Variegated neoliberalization: geographies, modalities, pathways. *Global networks*, v. 10, n. 2, p. 182-222, 2010.

CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M.; CUNHA, B.; SEVERO, W. Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília: Enap: Ipea, 2017. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2989/1/171002_inovacao_no_setor_publico.pdf. Acesso em: 04 jun. 2022.

CLIMATE CENTRAL. 2021. Picturing Our Future. Disponível em: <https://www.climate-central.org/news/picturing-our-future>. Acesso em: 2 jun. 2022.

ELKINGTON, J. Towards the sustainable corporation: Win-win-win business strategies for sustainable development. *California management review*, v. 36, n. 2, p. 90-100, 1994.

FERRAREZI, E.; LEMOS, J.; BRANDALISE, I. Experimentação e Novas Possibilidades em Governo: aprendizados de um laboratório de inovação. Brasília: Enap, 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3691/1/Experimenta%C3%A7%C3%A3o%20e%20novas%20possibilidades%20de%20governo%20-%20aprendizados%20de%20um%20laborat%C3%B3rio%20de%20inova%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2022.

FUSSEL, H. M. Vulnerability: a generally applicable conceptual framework for climate change research. *Global Environmental Change*, v. 17, n. 2, p. 155-167, 2007.

GONÇALVES, S. The Effects of Participatory Budgeting on Municipal Expenditures and Infant Mortality in Brazil. *World Development*, v. 53, p. 94-110, 2014.

GOVERNOS LOCAIS PARA A SUSTENTABILIDADE (ICLEI). 2020. Guia de Elaboração



de Projetos Financiáveis de Ação Climática: Experiências e Lições do laboratório de financiamento climático LEDS Lab. Disponível em: <https://americadosul.iclei.org/wp-content/uploads/sites/78/2022/01/50-ly-guias-port.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2022.

HARVEY, D. The 'new' imperialism: accumulation by dispossession. In: ANDERSON, K. B.; OLLMAN, B (ed.). Karl Marx. London: Routledge, 2017, p. 2013-240.

HEWITT, K. Excluded perspectives in the social construction of disaster. In: QUARANTELLI, E. L. (ed.). What is a disaster?: Perspectives on The Question. 1. ed. Londres: Routledge, 1998, p. 75-91.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Coordenação de População e Indicadores Sociais. Perfil dos municípios brasileiros: 2020. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101871>. Acesso em: 06 jun. 2022.

INSTITUTO DE POLÍTICAS DE TRANSPORTE & DESENVOLVIMENTO (ITDP) BRASIL. 2017. Guia de Implementação de Políticas e Projetos de DOTS. Disponível em: <http://itdpbrasil.org.br/wp-content/uploads/2017/12/ITDP-BR-DU-GUIADOTS-V2.3.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2022.

INTERNATIONAL BUREAU OF EDUCATION (UNESCO). 2022. Concept of Governance. Disponível em: <http://www.ibe.unesco.org/en/geqaf/technical-notes/concept-governance>. Acesso em: 10 jun. 2022.

JACOBS, J. Morte e vida das grandes cidades. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

LAMBERT, R.; ALLEN, A. Participatory mapping to disrupt unjust urban trajectories in Lima. In: IMPERATORE, P.; PEPE, A. (ed.). Geospatial technology-Environmental and social applications. Londres: Intechopen, 2016, p. 143-165.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2013, p. 121-192.

MARICATO, E. Para entender a crise urbana. CaderNAU, v. 8, n. 1, p. 11-22, 2015.

MCGRANAHAN, G.; SCHENSUL, D.; SINGH, G. Inclusive urbanization: Can the 2030 Agenda be delivered without it?. Environment and Urbanization, v. 28, n. 1, p. 13-34, 2016.

MEADOWS, D. H. Leverage points: Places to intervene in a system. Sustainability Institute, 1999. Disponível em: https://donellameadows.org/wp-content/userfiles/Leverage_Points.pdf. Acesso em: 07 jun. 2022.

NASCIMENTO, S. D. Reflexões sobre a intersetorialidade entre as políticas públicas. Serviço Social & Sociedade, n. 101, 95-120, 2010.



OLIVEIRA, V. As fases do processo de políticas públicas. In: MARCHETTI, V. (org). Políticas Públicas em Debate. São Bernardo do Campo: MP Editora, 2013.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. 2018. The Skeptic's Guide to Open Government. Disponível em: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/09/SKEPTICS-GUIDE_20180710.pdf. Acesso em: 14 jun. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS BRASIL (ONU-Brasil). 2017. Glossário de termos do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 13: Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos. Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/ods/glossario-do-ods-13.html>. Acesso em: 5 jun. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS BRASIL (ONU-Brasil). 2022. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br>. Acesso em: 12 jun. 2022.

PATEL, S.; BAPTIST, C.; D'CRUZ, C. Knowledge is power – informal communities assert their right to the city through SDI and community-led enumerations. *Environment and Urbanization*, v. 24, n. 1, p. 13–26, 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS HABITAT (ONU-HABITAT). 2017. Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III). Nova Agenda Urbana. Tradução: Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR) e uma voluntária. Disponível em: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2022.

POHLMANN, A. Local Climate Change Governance. In: Engels, A. (ed.). *Global Transformations towards a Low Carbon Society*. Hamburg: University of Hamburg/KlimaCampus, 2011.

RECIFE. Decreto nº 33.080 de 08 de novembro de 2019. Declara o Reconhecimento à Emergência Climática Global. Recife: Leis Municipais, [2019]. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/decreto/2019/3308/33080/decreto-n-33080-2019-declara-o-reconhecimento-a-emergencia-climatica-global>. Acesso em: 07 jun. 2022.

ROSOL, M.; BÉAL, V.; MÖSSNER, S. Greenest cities? The (post-) politics of new urban environmental regimes. *Environment and Planning A: Economy and Space*, v. 49(8), 1710-1718, 2017.

ROY, A. Planejamento e gestão espacial da pobreza. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)*, v. 11, n. 1, 129-139, 2009.

SANO, H. Laboratórios de inovação no setor público: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais. Brasília: Enap, 2020. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/5112/1/69_Laboratorios_inovacao_governo_completo_fi



nal_23062020.pdf. Acesso em: 14 jun. 2022.

SHAND, W. Local-level finance: improving the accountability and effectiveness of urban development programmes. London: International Institute for Environment and Development, 2017. Disponível em: <http://pubs.iied.org/10176IIED>. Acesso em: 01 jun. 2022.

SOUTO, R. D. Cartografia 2.0 e participação. In: SOUTO, R. D.; MENEZES, P. M. L.; FERNANDES, M. C. (org.) Mapeamento Participativo e Cartografia Social: Aspectos Conceituais e Trajetórias de Pesquisa. Rio de Janeiro: IVIDES.org, 2021. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/233786/001134953.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 05 jun. 2022.

SOUZA, M. L. Ambientes e territórios: Uma introdução à Ecologia Política. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2019.

SOUZA, M. L. Proteção ambiental para quem? A instrumentalização da ecologia contra o direito à moradia. *Mercator*, v. 14, n. 4, p. 25-44, 2015.

THE INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). 2018. Annex I: Glossary. In: Matthews, J.B.R. (ed.). Masson-Delmotte, V., P. Zhai, H.-O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J.B.R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M.I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor, and T. Waterfield (eds.) *Global Warming of 1.5°C*. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA, p. 541-562. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/sr15/chapter/glossary/>. Acesso em: 12 jun. 2022.

UNITED NATIONS CLIMATE CHANGE (UNFCCC). 2022. Glossary of climate change acronyms and terms. Disponível em: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-convention/glossary-of-climate-change-acronyms-and-terms>. Acesso em: 3 dez. 2022.

UNITED NATIONS. 2015. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. New York: United Nations. Disponível em: <https://sdgs.un.org/2030agenda>. Acesso em: 10 jun. 2022.

UNITED NATIONS. Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future. New York: Oxford University Press, 1987. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2022

WANDERLEY, M. B.; MARTINELLI, M. L.; PAZ, R. D. O. Intersetorialidade nas Políticas Públicas. *Serviço Social & Sociedade*, n. 137, p. 7-13, 2020.

WISNER, B. Vulnerability as a concept, model, metric and tool. *Natural Hazards Science: Oxford Research Encyclopaedias*, 2016. Disponível em: <https://oxfordre.com/naturalhazardscience/view/10.1093/acrefore/9780199389407.001.0001/acrefore-9780199389407-e-25>. Acesso em: 14 jun. 2022.



WISNER, B.; BLAIKIE, P.; CANNON, T.; DAVIS, I. AtRisk: Natural hazards, people's vulnerability and disasters. 2. ed. London: Routledge, 2003. Disponível em: https://www.preventionweb.net/files/670_72351.pdf. Acesso em: 09 jun. 2022.

WOLFRAM, M.; FRANTZESKAKI, N. Cities and systemic change for sustainability: Prevailing epistemologies and an emerging research agenda. *Sustainability*, v. 8, n. 144, p. 1-18, 2016.

WRI BRASIL. 2018. DOTS nos planos diretores: Guia para inclusão do Desenvolvimento Orientado ao Transporte Sustentável no planejamento urbano. Disponível em: https://wribrasil.org.br/sites/default/files/DOTS_nos_Planos_Diretores_abr18.pdf. Acesso em: 01 jun. 2022



