

CADERNOS  
**TEORIAeDEBATE**



OUTRO MUNDO  
É PRECISO.  
OUTRO BRASIL  
É NECESSÁRIO.

[SÉRIE RECONSTRUÇÃO E TRANSFORMAÇÃO DO BRASIL]  
**RECONSTRUÇÃO E TRANSFORMAÇÃO  
DAS CIDADES BRASILEIRAS**



FUNDAÇÃO  
**Perseu Abramo**  
Partido dos Trabalhadores

# CADERNOS TEORIAeDEBATE

---

[SÉRIE RECONSTRUÇÃO E TRANSFORMAÇÃO DO BRASIL]

## RECONSTRUÇÃO E TRANSFORMAÇÃO DAS CIDADES BRASILEIRAS

Napp Cidades, Setorial Nacional de Logística,  
Transporte e Mobilidade e Setorial Nacional de Moradia

Junho/2022

Este *Caderno Teoria e Debate* faz parte da série *Reconstrução e Transformação do Brasil*: um conjunto de elaborações que tem como objetivo problematizar questões da sociedade contemporânea e propor políticas públicas para o Brasil, realizado no âmbito do Centro de Altos Estudos e dos Núcleos de Acompanhamento de Políticas Públicas (NAPPs). Esses cadernos constituem subsídios para o debate propositivo e de alternativas para o país e não têm caráter de resolução partidária, programa de governo, além disso não necessariamente expressam as opiniões da direção da Fundação Perseu Abramo. As opiniões expressas neste documento são de responsabilidade dos autores.

## EXPEDIENTE

### Fundação Perseu Abramo

Instituída pelo Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores em maio de 1996.

#### Diretoria

Presidente: Aloizio Mercadante

Vice-presidenta: Vívian Farias

Elen Coutinho, Jéssica Italoema, Alberto Cantalice, Artur Henrique, Carlos Henrique Árabe, Geraldo Magela, Jorge Bittar e Valter Pomar.

#### Conselho Curador

Dilma Rousseff (presidenta de honra), Fernando Haddad (presidente), Ana Maria de Carvalho, Ademar Arthur Chioro dos Reis, Arlete Avelar Sampaio, Azilton Ferreira Viana, Camila Vieira dos Santos, Celso Luiz Nunes Amorim, Dilson de Moura Peixoto Filho, Eleonora Menicucci, Eliane Aquino Custódio, Elisa Guaraná de Castro, Esther Bemerguy de Albuquerque, Everaldo de Oliveira Andrade, Fernando Damata Pimentel, Fernando Dantas Ferro, Francisco José Pinheiro, Iole Ilíada Lopes, José Roberto Paludo, Laís Wendel Abramo, Luiza Borges Dulci, Maria Isolda Dantas de Moura, Nabil Georges Bonduki, Nilma Lino Gomes, Paulo Gabriel Soledade Nacif, Penildon Silva Filho, Sandra Maria Sales Fagundes, Sergio Nobre, Tereza Helena Gabrielli Barreto Campello, Vladimir de Paula Brito.

**Equipe editorial:** Rose Spina, Rogério Chaves, Raquel Costa e David da Silva Jr.

**Editoração e capa:** Camila Roma

**Revisão:** Angélica Ramacciotti e Claudia Andreotti.

#### Centro de Altos Estudos (CAE)

Coordenador-executivo: William Nozaki

#### Equipe de redação do texto

Maria Fernandes Caldas e Nabil Bonduki (coordenadores), Eduardo Marques, Evaniza Rodrigues, Fernando Mello Franco, Inês Magalhães, Rafael Calábria, Renato Boareto, Ricardo Gouvea Correa, Silmara Vieira.

#### Membros do NAPP Cidades

Nabil Bonduki (coordenador). Abelardo de Oliveira Filho, Benny Schvarsberg, Celso Carvalho, Creuzamar de Pinho, Eduardo Marques, Eleonora Mascia, Edson Aparecido, Evaniza Rodrigues, Fernando Mello Franco, Flávio Tavares Brasileiro, Geraldo Magela, Gilmar Ávila, Inês Magalhães, Ion Andrade, Isabela Soares Santos, João Whitaker, José Júlio Lima, Katia Campos, Luciana Travassos, Maria Fernandes Caldas, Maria das Graças Silva de Oliveira, Marcia de Lucena, Marcos Montenegro, Marli Carrara Verzeznassi, Marússia Whately, Miriam Belchior, Nazareno Stanislaw Affonso, Olinda Marques, Paula Pollini, Paula Ravanelli, Raimundo Bomfim, Renato Boareto, Ricardo de Gouvea Correa, Ricardo Moretti, Roberto Garibe, Rosana Denaldi, Sergio Gonçalves, Silmara Vieira, Silvano Silvério da Costa, Tainá de Paula, Tiago Holzmann da Silva, Úrsula Peres. Representantes do Setorial Nacional de Moradia do PT no NAPP Cidades: Antônio de Souza Ferreira Filho (Bozó) e Wlamir Ubeda Martines. Representante do Setorial de Logística, Transporte e Mobilidade no Napp Cidades: Lucélia Moura.

### **Setorial Nacional de Logística, Transporte e Mobilidade**

Lúcia Maria Mendonça Santos (coordenadora). Afonso Carneiro Filho, Alberto Higino Camargo Assis, Amanda Gomes Corcino, Antonio Sampaio do Amaral, Carlos Sérgio Rocha Lopes, Eduardo Alves Pacheco, Eduardo Lírio Guterra, Emerson Marcelo Gomes Marinho, Ernani da Silva Fagundes, Evaristo Almeida, Fernando de Melo Nunes, Fischer Marcelo Moreira dos Santos, Francisca Lucileide de Carvalho, George Lima Queiróz, João Alves de Souza, Joice Jaqueline Lopes dos Santos, José Augusto da Fonseca Valente, Juarez Bispo Mateus, Klauber de Castro Teixeira, Lucélia Helena Moura, Marco Antonio Sertório, Maria do Socorro Pirâmides Soares, Marlene Furino, Nazareno Sposito Neto Stanislau Affonso, Pedro Azambuja, Roberval Duarte Placce, Tércia Cristina L Souza.

### **Setorial Nacional de Moradia**

Antonio Sabino (coordenador), Ana Carolina Silveira Rivelli, Antônio de Souza Ferreira Filho (Bozó), Beatriz Félix, Carlos Roberto Comassetto, Cláudio da Silva Pereira, Creuzamar de Pinho, Darly Dalva, Emily Santos Gomes, Erika Patrício Moreira da Costa, Gabriela Branco de Almeida, Gasparina Amorim, Gilda Duarte, Jair Pedro, José de Jesus de Sousa, José Ivo de Medeiros Morais, José Rosa, Leandro Pereira Bezerra, Luiz Gonzaga da Silva (Gegê), Maria Aparecida de Matos, Mírian da Costa Moreira Machado, Neide Carvalho, Neuza Aparecida dos Santos, Raimundo Vasconcelos Aguiar, Robson Luiz Salomão, Sandra de Assis Reis, Sidney Antônio Euzébio Pita, Sigefredo Nogueira de Vasconcelos, Usânia Aparecida, Gomes, Valdirene Aparecida de Oliveira, Wlamir Martines.

### **Fundação Perseu Abramo**

Rua Francisco Cruz, 234 – Vila Mariana 04117-091 São Paulo – SP

Fone: (11) 5571 4299 – [www.fpabramo.org.br](http://www.fpabramo.org.br)

# SUMÁRIO

<b>1. Apresentação.....</b>	<b>06</b>
<b>2. As cidades brasileiras no século XXI.....</b>	<b>11</b>
<b>2.1 – A extinção do Ministério das Cidades.....</b>	<b>13</b>
<b>2.2 – A crise da moradia, os avanços e o desmonte da Política Nacional de Habitação.....</b>	<b>14</b>
<b>2.3 – A mudança de modelo no Saneamento Básico.....</b>	<b>17</b>
<b>2.4 – A crise do transporte público e o corte nos investimentos federais em mobilidade urbana.....</b>	<b>21</b>
<b>2.5 – A emergência climática, os eventos extremos e os retrocessos na política de prevenção de riscos e desastres.....</b>	<b>26</b>
<b>3. Princípios e diretrizes de uma nova política urbana e territorial: as cidades que queremos.....</b>	<b>28</b>
<b>4. Eixos Estruturantes.....</b>	<b>33</b>
<b>4.1 – Redução das desigualdades e garantia do direito à cidade..</b>	<b>36</b>
<b>4.2 – Transição ecológica e climática nas cidades e qualificação do ambiente urbano.....</b>	<b>48</b>
<b>4.3 – Governança e fortalecimento institucional.....</b>	<b>55</b>
<b>4.4 – Participação cidadã e controle social.....</b>	<b>60</b>
<b>Referências.....</b>	<b>63</b>

## 1. Apresentação

O urbano é um dos temas mais complexos e desafiadores dentre as cruciais questões enfrentadas pelo Brasil. Considerando a sua centralidade na vida de 85% da população e sua intersectorialidade, pode também contribuir de maneira decisiva para o desenvolvimento, o resgate social e cidadão e a redução de desigualdades no país.

É nas cidades onde se concentram a pobreza extrema e a exclusão social, em um cenário de crise ambiental, expresso pela degradação da qualidade do ar, contaminação de rios e córregos, deficiência de saneamento ambiental, falta ou intermitência no abastecimento de água potável, ausência de manejo das águas pluviais e da gestão das águas urbanas, falta de controle das cheias e inundações, aumento das áreas de risco, elevados níveis de ruído, destinação inadequada de resíduos sólidos e eventos extremos intensificados, mais recentemente, pelas mudanças climáticas. O desenvolvimento urbano excludente, a degradação ambiental e a emergência climática necessitam ser enfrentados de forma indissociáveis.

A questão urbana, na verdade, concentra e materializa processos excludentes de produção do espaço, baixas capacidades estatais e insuficientes (e perversas, em muitos casos) políticas públicas que remontam às décadas de urbanização acelerada a partir dos anos 1930. Tais condições se mantiveram sob o regime autoritário de 1964, apesar da montagem de políticas nacionais e de vultosos investimentos, em especial pelo caráter excludente das políticas executadas. Avanços significativos foram alcançados a partir do retorno à democracia e da Constituição de 1988. Entretanto, no período imediatamente subsequente tais avanços se expandiram de forma desigual e parcial pela ausência de políticas nacionais.

A criação do Ministério das Cidades em 2003 e o início da montagem de um conjunto de políticas nacionais implementadas a partir do nível federal começaram a alterar esse estado de coisas. Mas o processo foi abortado pela crise política e institucional que cercou e se seguiu à destituição da presidenta Dilma Rousseff. Os últimos anos de desgoverno aprofundaram tal tendência desagregadora. É urgente a reconstrução da gestão pública e das políticas nacionais, a partir do governo federal, para a promoção de iniciativas de combate à pobreza e redução das desigualdades que materializem o direito à cidade.

As ações devem ser ao mesmo tempo resolutivas, eficazes, democráticas, integradas e equilibradas em termos federativos. As cidades podem se constituir como eixo central de uma estratégia de recuperação econômica, a partir da reconstrução da sua qualidade ambiental, por meio de investimentos em infraestrutura de transporte público, habitação, saneamento básico e equipamentos sociais de forma integrada. Os investimentos em programas voltados à melhoria da qualidade de vida nas cidades têm potencial de gerar emprego, renda e acelerar um novo ciclo de desenvolvimento socioeconômico.

Embora processos eminentemente urbanos – como a apropriação privada da terra, a especulação com imóveis ociosos, a utilização dos imóveis urbanos como reserva de valor e distribuição desigual dos investimentos públicos – promovam mecanismos específicos que reproduzem e intensificam a desigualdade e privam sobretudo a população de baixa renda dos direitos urbanos fundamentais, grande parte dos problemas vivenciados por esta parcela da população decorre dos baixos salários, precarização das condições de trabalho ou da remuneração insuficiente recebida pelos trabalhadores autônomos ou microempresários para pagar os custos reais dos bens e serviços indispensáveis para a vida na cidade.

Esse desequilíbrio entre a remuneração do trabalho e o custo dos bens e serviços urbanos vem se agravando à medida em que eles estão crescentemente sendo tratados como mercadoria, no âmbito dos processos de terceirização, privatização e concessão dos serviços públicos, assim como da financeirização da habitação, que têm sido adotadas no país pelos governos geridos sob o ideário neoliberal sem o cuidado de garantir seu acesso aos largos segmentos da população baixa renda.

Enquanto a renda do trabalho – cada vez mais precarizado, em um processo que se agravou com a retirada de direitos promovida pela Reforma Trabalhista – vem caindo acentuadamente, processo que se tornou agudo durante a pandemia, os custos dos serviços urbanos como saneamento básico, transporte coletivo, energia elétrica, assim como do aluguel ou da prestação da moradia vem crescendo acima da inflação, requerendo subsídios que o atual governo não tem aportado.

Por mais que um governo progressista, focado em garantir o direito à cidade para todos, priorize e invista recursos públicos para garantir o acesso aos serviços e bens indispensáveis para uma vida digna, esse objetivo dificilmente poderá ser alcançado plenamente se não houver um processo de recuperação do nível de emprego, dos salários e da remuneração pelo trabalho e uma retomada do desenvolvimento e crescimento econômico, acompanhado por uma melhor distribuição de renda.

Em suma, um processo consistente e sustentável de recuperação e transformação das cidades não se concretizará sem um novo projeto de desenvolvimento nacional, capaz de gerar empregos, aumentar a renda do trabalho e promover o crescimento da economia e uma distribuição mais justa da renda.



Nessa perspectiva, o desenvolvimento e os programas urbanos, sem perder ou sacrificar seus objetivos, princípios e diretrizes específicos, podem e devem estar articulados com esse projeto, contribuindo para gerar emprego e impulsionar a economia, por meio de investimentos em obras e serviços voltados para assegurar os dois objetivos principais dessa proposta: garantir os direitos urbanos, reduzindo as desigualdades socioterritoriais, e promover a transição ecológica das cidades.

A centralidade e importância das cidades no Brasil, onde vive a imensa maioria da população, exige que o governo federal exerça seu papel de coordenação e que estabeleça as diretrizes gerais da política urbana, considerando um projeto de desenvolvimento nacional que vise diminuir as desigualdades regionais, promovendo o desenvolvimento urbano sustentável das cidades brasileiras. É necessário também que coordene o processo participativo de elaboração de uma nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano baseada nos princípios da Reforma Urbana, que formule e implemente políticas e programas urbanos integrados ou setoriais (habitação, saneamento básico, mobilidade, ambiente urbano, uso do solo, fundiária, dentre outros).

Para levar adiante esses desafios, é essencial que o governo federal recrie um ministério voltado especificamente para as cidades e o desenvolvimento urbano e territorial, aperfeiçoando a experiência do antigo Ministério das Cidades no sentido de garantir maior integração entre as políticas setoriais e de incorporar a dimensão ambiental como um elemento transversal em todas as políticas urbanas.

No modelo de governança proposto, é essencial a recriação de um conselho de controle social e participação da sociedade voltado para questão urbana e territorial, aperfeiçoando, reformulando e atualizando a experiência do Conselho das Cidades, na perspectiva

de incorporar novos atores urbanos e novos instrumentos e tecnologias de participação.

O presente documento é um trabalho elaborado pelo Núcleo de Acompanhamento de Políticas Públicas de Cidades (NAPP Cidades) da Fundação Perseu Abramo (FPA), com a participação do Setorial Nacional de Moradia e do Setorial Nacional de Logística, Transporte e Mobilidade do Partido dos Trabalhadores (PT) e é uma contribuição para a formulação do Programa de Governo voltado para o desenvolvimento urbano e territorial da candidatura do PT e partidos aliados, encabeçada por Lula.

O documento está dividido em duas partes. Na primeira é apresentado um quadro sintético da situação atual das cidades brasileiras, avanços logrados nas políticas urbanas nos governos Lula e Dilma, os retrocessos que ocorreram após o golpe de 2016 e os novos desafios que estão colocados para as cidades do século XXI.

Na segunda parte, são apresentados os objetivos e os princípios de uma nova política de desenvolvimento urbano e territorial, a estratégia e os quatro eixos que organizam as propostas, programas e ações sugeridos.

Este documento-base deve ser entendido como uma referência para um amplo debate com os diversos segmentos da sociedade envolvidos nas diferentes vertentes da questão urbana. Esperamos que esse texto venha a ser apresentado e debatido em todo o país e que possa receber contribuições que gerem seu aperfeiçoamento.

## 2. As cidades brasileiras no século XXI

As cidades brasileiras seguem marcadas por profundas desigualdades socioterritoriais, fruto de um processo histórico de urbanização, no qual a restrição ao acesso à terra urbanizada, a falta de oferta de moradia e de infraestrutura urbana compatível com o ritmo de seu crescimento teve graves consequências nas condições de vida de seus cidadãos, gerando enormes custos do ponto de vista social, econômico e ambiental.

Os 13 anos dos governos Lula e Dilma (2003–2016) fizeram reconhecidos avanços na política urbana do país. A criação do Ministério das Cidades proporcionou a construção e a implementação, em parceria com estados e municípios, de uma agenda e de ações para a melhoria da qualidade de vida nas cidades, como parte da estratégia de desenvolvimento do governo federal, que destinou volume inédito de recursos para financiar programas que buscavam garantir os direitos urbanos básicos – como moradia, saneamento básico e mobilidade – na perspectiva de diminuir as desigualdades entre ricos e pobres no acesso à cidade.

Neste período, com papel fundamental do Conselho das Cidades, foram estabelecidos os marcos nacionais das políticas de habitação, saneamento básico, resíduos sólidos e mobilidade e transporte urbano, uma estratégia de prevenção e mitigação de riscos e o primeiro marco nacional de regularização fundiária urbana do país.

Pela primeira vez na história brasileira, o combate à desigualdade urbana e o acesso à habitação para as faixas de baixa renda assumiram centralidade na pauta de investimentos do governo federal.

Neste período, o Brasil também teve forte atuação internacional nos processos de construção dos acordos globais para a redução

da desigualdade e sustentabilidade do planeta, dos quais é signatário, destacando-se a Nova Agenda Urbana, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), o Acordo de Paris e o Marco de Sendai para Redução do Risco de Desastres.

Foram muitos os avanços, mas o Ministério das Cidades teve dificuldade em integrar as políticas setoriais, em implementar uma intervenção estrutural nas regiões metropolitanas e em enfrentar a questão fundiária urbana, que continuou marcada por processos especulativos, o que acabou por dificultar a inserção urbana dos empreendimentos habitacionais.

Entretanto essa trajetória foi interrompida com o golpe contra a presidenta Dilma e, sob a égide do ajuste fiscal nunca alcançado, o país vem assistindo a um progressivo desmonte das políticas públicas urbanas e, especialmente, à extinção de programas voltados para a redução das desigualdades e para inclusão urbana, com a redução dramática de investimento em todas as áreas.

As sobreposições das crises econômica, climática e sanitária que o mundo enfrenta aumentam exponencialmente a vulnerabilidade e o risco de vida da população de menor renda, reforçando a urgência de se restabelecer a questão urbana como pauta central no projeto de desenvolvimento econômico e social do país e como agenda política em todas as esferas de governo. Retomar a meta de “tornar os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis” – ODS 11 – é o desafio que se impõe com caráter de máxima urgência, devendo orientar todas a articulação das políticas setoriais urbanas em todas as suas dimensões.

Nesse contexto, os desafios são enormes, pois os problemas urbanos se agravaram e as estruturas governamentais que tinham sido estruturadas para enfrentá-los foram desmontadas, requerendo sua reconstrução com os necessários aperfeiçoamentos, correções e atualizações.

## **2.1 – A extinção do Ministério das Cidades**

A extinção do Ministério das Cidades pelo governo Bolsonaro restabeleceu o vazio institucional que existia antes dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), com resultados desastrosos: as ações e o orçamento voltados ao desenvolvimento das cidades, além de terem sido drasticamente reduzidos, foram pulverizados entre ministérios e secretarias; o Conselho de Desenvolvimento Urbano, que deveria substituir o Conselho das Cidades, segue sem definição. O atendimento aos estados e municípios, antes feito por meio de processos transparentes e dentro das linhas programáticas de políticas públicas estabelecidas, hoje obedecem a deliberação do chefe do “orçamento secreto”, reintroduzindo o clientelismo e a troca de favores políticos no governo federal.

Sem qualquer estratégia coordenada de enfrentamento, o modo de produção excludente das cidades segue caminhos desregulados e descoordenados, inclusive com a expansão urbana sobre as áreas rurais de forma desconexa, com graves consequências ambientais, econômicas e sociais. Todas as ações governamentais fundamentadas no fortalecimento da gestão urbana, na retomada do planejamento, não só foram abandonadas como fortaleceram-se as investidas contra o Estatuto da Cidade e a função social da propriedade tão duramente conquistados pelos movimentos que lutam pela reforma urbana. Esse injusto e disfuncional modelo acaba por servir apenas a interesses individualizados do mercado.

## **2.2 – A crise da moradia, os avanços e o desmonte da Política Nacional de Habitação**

Na habitação, o déficit acumulado foi estimado pela Fundação João Pinheiro, com base em dados da PNAD de 2019, em 5,8 milhões

de unidades. Desse total, 75% são famílias com renda inferior a 2 salários mínimos, 25% são domicílios rústicos ou improvisados, 23% são famílias que coabitam o mesmo domicílio e 51% são famílias de baixa renda que gastam mais de 30% da renda com aluguel.

Esse déficit é enorme, mas a necessidade de novas unidades habitacionais é ainda muito maior. A ele, deve ser acrescentada a chamada demanda demográfica, formada por novas famílias, estimada pela Universidade Federal Fluminense em cerca de 15 milhões de unidades até 2020 e 2040.

Além da necessidade de novas unidades habitacionais, há também o déficit qualitativo, ou seja, moradias com inadequação construtiva, como falta de banheiro (214 mil unidades), adensamento excessivo (1,1 milhão) e cobertura inadequada (815 mil) ou carência de, ao menos, uma infraestrutura urbana (7,2 milhões), de acordo com as estimativas da Fundação João Pinheiro (2015).

Outro componente do passivo urbano são os assentamentos precários que, em suas diferentes configurações, foram estimados pelo IBGE, em 2019, em 13.151 aglomerados subnormais, localizados em 734 dos 5.575 municípios do país (13,2%) abrigando mais de cinco milhões de domicílios.

A urbanização e a inserção urbana desses assentamentos, assim como a eliminação das áreas de risco, irá requerer, além de obras de infraestrutura, uma produção de novas moradias estimada em cerca de 1,5 milhão de unidades. Diversas pesquisas indicam que estes números já estão subestimados e a crise econômica e sanitária certamente contribuíram para a sua ampliação.

Para enfrentar problema de tal magnitude, o governo Lula implementou importantes avanços institucionais, reestruturando

o setor habitacional, que resultou na elaboração da Política Nacional de Habitação (PNH), em 2004, na instituição do Sistema e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS/FNHIS), em 2005, e na formulação do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), em 2008.

A implementação do SNHIS gerou uma relevante estruturação do setor nos estados e municípios. A Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), de 2017, apontou que 2.230 municípios brasileiros (40%) possuíam Planos Locais de Habitação de Interesse Social, e que 3.319 (60%) possuíam Conselho Municipal de Habitação.

A PNH gerou grandes programas habitacionais, focados no atendimento da população de baixa renda: o PAC Urbanização de Assentamentos Precários (2007) e o Minha Casa, Minha Vida (2009). Esses programas representaram marcos na história do enfrentamento do problema histórico de moradia no país, sobretudo por atender prioritariamente a população onde se concentra o déficit e a inadequação habitacional.

Os dois programas, além do volume inédito de recursos financeiros para apoiar intervenções nos estados e municípios, trouxeram outras inovações para a política nacional de habitação: incorporaram, como eixos estruturantes, os conceitos de urbanização integrada e de regularização fundiária; inovaram com programas direcionados aos movimentos sociais e cooperativas urbanas e rurais; asseguraram o acesso à moradia para os mais pobres independentemente de sua capacidade de pagamento, reconhecendo que parte expressiva da população não consegue acessar um financiamento nas condições do sistema bancário; estabeleceram que as mulheres devem ser as titulares nos contratos da casa nova ou da regularização fundiária.

Entre 2009 e 2016, o programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) contratou 4,2 milhões de moradias, atuando em 96% dos municípios,

com um investimento total de R\$ 332 bilhões (valores de Dez/2021). No período, quase a metade das moradias se destinaram a famílias com renda de até 1.800 reais, enquadradas na Faixa 1 do Programa.

Somente em subsídio, foram investidos cerca de R\$ 184 bilhões, dos quais R\$ 134 bilhões (valores de Dez/2021) com recursos do Orçamento Geral da União (OGU) destinados para a Faixa 1. Dentre os beneficiários, 46% estavam cadastrados no Bolsa Família, 67% eram negros, mais da metade não tinha o ensino fundamental completo e 70% tinha renda familiar de até 800 reais.

Outro importante avanço foi o reconhecimento dos movimentos sociais urbanos e rurais como agentes importantes do programa, a partir da produção habitacional por autogestão, presente nas modalidades Minha Casa, Minha Vida, Entidades e Habitação Rural.

Já o PAC Urbanização de Assentamentos Precários, entre 2007 e 2016, selecionou projetos para financiamento que somaram R\$ 78,6 bilhões (valores Dez/21). Mais de 800 empreendimentos foram contratados, beneficiando cerca de 2 milhões de famílias no maior programa de urbanização de assentamentos precários do país.

O golpe de 2016 foi mortal para a perspectiva social do PMCMV. A Faixa 1 foi radicalmente reduzida, deturpando o caráter social do programa. O governo Temer reduziu drasticamente os recursos do OGU, problema que se agravou no governo Bolsonaro, quando foram zeradas as contratações de moradias para o segmento de menor renda.

Em 2020, o atual governo lançou o Programa Casa Verde Amarela, extinguindo, formalmente, o PMCMV. Na prática, alterou o perfil dos investimentos, passando a operar, basicamente, com o FGTS financiando moradia para as Faixas 2 e 3, enquanto a Faixa 1,



majoritária na formação do déficit e que requer subsídio com recursos do OGU, foi parcialmente abandonada.

O Programa Casa Verde Amarela nada mais é do que uma marca de fantasia, utilizada por Bolsonaro para dar continuidade aos financiamentos com recursos do FGTS, atendendo a classe média baixa, e para entregar, como se fosse sua iniciativa, moradias para famílias de baixa renda em empreendimentos habitacionais que, em sua imensa maioria, foram contratados ainda no governo Dilma.

Os programas destinados aos movimentos sociais e cooperativas urbanas e rurais, baseados na autogestão, foram interrompidos, incluindo os projetos já contratados. O Programa de Regularização Fundiária, anunciado como a grande prioridade do governo Bolsonaro, ainda não saiu do papel. Em todo o período pós-golpe, não houve nenhum recurso federal para novos projetos em urbanização de assentamentos precários.

### **2.3 A mudança de modelo no Saneamento Básico**

Os déficits de atendimento pelos serviços públicos de saneamento básico são significativos e concentram-se na população mais pobre, moradora dos bairros populares e assentamentos precários informais das grandes e médias cidades, como também das cidades de menor porte do Nordeste e na Amazônia, na zona rural e nas comunidades tradicionais.

Por outro lado, mesmo nas grandes cidades brasileiras, as águas urbanas estão fortemente poluídas pela ausência de tratamento adequado de esgotos e disposição adequada do lixo. As enchentes ribeirinhas estão se agravando com o crescimento urbano desordenado e os eventos extremos provocados pelas mudanças

climáticas. A população rural brasileira, que soma cerca de 30 milhões de pessoas, em boa parte continua sem atendimento de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

O governo do PT priorizou a política de saneamento básico e implementou importantes iniciativas para o setor. O resultado pode ser avaliado nos Relatórios da OMS e Unicef divulgados em 2017, apontando que, entre os anos 2000 e 2015, que em sua maior parte (2003–2015) é coincidente com os governos Lula e Dilma, a taxa da população com acesso à água potável passou de 84%, em 2000, para 97%, em 2015. Corroborando essa tese, o IBGE, por meio da PNAD 2015, informou que o acesso à solução adequada de esgotamento sanitário passou de 73,3%, em 2009, para 81,2%, em 2015.

É importante enfatizar o grande foco na redução das desigualdades destes investimentos: no caso da coleta de esgoto, entre 2002 e 2015, a cobertura no Brasil aumentou 27%, enquanto para famílias com renda até 3 salários mínimos cresceu 45% e na faixa até 1 salário mínimo cresceu 61%.

Dentre as diversas ações, duas iniciativas foram estruturantes.

A primeira refere-se à aprovação de um marco regulatório progressista (Lei 11.445/2007) construído de forma participativa orientado para a universalização do serviço após mais de 20 anos de vazio institucional e de ausência de política pública.

A segunda iniciativa tem relação com a retomada dos investimentos, por meio do financiamento para as empresas públicas e municípios, operadores do saneamento no Brasil, com a disponibilização de recursos onerosos e não onerosos, inclusive de fundos que até então só financiavam o setor privado. De fato, entre 2003 e 2015, mais de 200 bilhões de reais foram contratados para financiar a

implantação e ampliação de sistemas de saneamento básico, em todos os estados da Federação, para municípios dos mais diferentes portes, propiciando um avanço na melhoria da prestação e na ampliação da cobertura dos serviços.

As seleções de projetos para financiamento foram feitas de forma transparente e pública, levando-se em consideração os maiores déficits, a população atendida e a capacidade de pagamento do ente, reservando-se recursos de OGU para municípios e estados mais pobres.

Com o golpe de 2016 teve início o desmonte da política pública de saneamento. Os investimentos previstos no OGU para o saneamento básico foram sendo reduzidos. De acordo com a Lei Orçamentária Anual, a previsão de investimentos caiu para 895,8 milhões de reais em 2017 e para 656,5 milhões de reais em 2018, os menores valores desde 2003. Do mesmo modo, os recursos do FGTS também foram reduzidos. Segundo a Caixa Econômica Federal e o Conselho Curador do FGTS, no período de 2016 a 2019, dos 28,5 bilhões de reais disponíveis no orçamento do Fundo para saneamento, foram contratados apenas 5,7 bilhões de reais, representando apenas 19,92% do orçamento previsto.

O marco regulatório do setor também foi alterado. O mercado, apoiado pela mídia corporativa, vendeu a tese neoliberal de que a privatização dos serviços de água e esgoto é a única alternativa para a superação dos déficits e o caminho para a universalização da prestação dos serviços. O ataque foi facilitado pelas debilidades na prestação por parte dos órgãos públicos.

Contando com o apoio do capital financeiro, uma articulação empresarial conseguiu vencer as resistências dos setores populares e aprovar a Lei federal 14.026 em 2020, deformando a Lei 11.445/2007, marco legal do saneamento no Brasil.

As alterações efetivadas pela Lei 14.026/2020 retiraram a competência dos municípios, alijando-os das decisões sobre a gestão dos serviços públicos de saneamento básico e instituindo o monopólio privado no setor ao inviabilizar a atuação dos prestadores públicos dos serviços de água e esgoto e substituí-los por concessionárias privadas.

O desmonte das companhias estaduais e dos serviços municipais tende a agravar a desigualdade no atendimento das populações vulneráveis, uma vez que prioriza a participação privada e a lógica da mercantilização e financeirização do setor.

A consequência previsível é que as concessionárias privadas privilegiem as áreas urbanas e os municípios onde a rentabilidade for maior, excluindo as regiões habitadas pela população de baixa renda e os pequenos municípios onde se concentra a carência de saneamento básico. A maior parte das licitações para concessões de serviços públicos de água e esgoto no país tem sido vencida por grandes grupos privados, controlados por grandes fundos de investimentos internacionais, que apontam para a financeirização da prestação destes serviços.

Privilegiar a prestação dos serviços públicos de saneamento básico como negócio é uma escolha que amplia as dificuldades para a realização dos direitos humanos à água e ao saneamento. Aumentam as dificuldades para implementar soluções integradas nas áreas onde vivem as populações em situação de vulnerabilidade e as tarifas tendem a se elevar, atrasando a universalização do acesso físico e econômico, a exemplo do que ocorreu na energia elétrica. Da mesma forma, o uso das receitas tarifárias para suprir o erário e reduzir o déficit fiscal por meio de outorgas e pagamento de juros e dividendos a acionistas dos prestadores também atrasa a universalização.

A privatização tem sido apresentada como único caminho para a universalização do saneamento básico. Entretanto, em nenhum país do mundo é possível prescindir do poder público na prestação dos serviços e no aporte de recursos do tesouro para a sua universalização.

A universalização dependerá ainda de melhor distribuição de renda e da integração com outras políticas públicas, baseadas nos princípios de reforma urbana, que contribuam para a redução da desigualdade socioterritorial nas cidades.

No campo, a universalização demanda uma política específica de saneamento rural e a implementação do Programa Nacional de Saneamento Rural, que dê conta das especificidades regionais do Brasil.

## **2.4 – A crise do transporte público e o corte nos investimentos federais em mobilidade urbana**

A mobilidade é um dos problemas que mais diretamente afetam a qualidade de vida da população e é a atividade que mais emite gases de efeito estufa (GEE) no ambiente urbano, mas atinge, de modo mais dramático, os mais pobres, especialmente os que vivem nas grandes cidades brasileiras. Desarticulada das políticas de uso do solo que, por sua vez, permitem a construção de cidades cada vez mais espalhadas, recebendo insuficientes investimentos públicos que são majoritariamente destinados para infraestrutura que privilegia o transporte individual em detrimento do transporte coletivo, a crise na mobilidade urbana caminha para atingir o caos.

O sistema de transporte público instalado no país, cuja gestão está a cargo dos municípios (eventualmente de estados), sofre as consequências da crise no modelo de gestão e remuneração dependente da tarifa, agravada pela crise sanitária que paralisou as

idades. De novo, são os mais pobres que mais intensamente sofrem com a qualidade e custo do serviço. Para a classe trabalhadora, o transporte coletivo é condição para acesso à renda e aos serviços essenciais; e cada vez em piores condições, são obrigados a gastar horas em deslocamentos, aglomerados sem conforto e segurança.

Os investimentos em transporte de alta capacidade, como trens e metrô, avançam em ritmo lento no país.

O atual padrão de mobilidade urbana baseado fortemente no automóvel – que ocupa mais de 80% do sistema viário – é a principal causa de emissões atmosféricas urbanas e reforça as desigualdades urbanas, posto que o direito à mobilidade não se concretiza para a maioria da população que não dispõe de recursos para aquisição e manutenção do veículo individual.

São também insuficientes os investimentos que efetivamente privilegiem o transporte coletivo. Embora possam ser implantadas com baixo investimento, é insignificante o número de faixas e corredores exclusivos de ônibus na quase totalidade das cidades médias e grandes, fazendo com que os ônibus fiquem presos nos congestionamentos causados pela grande frota de automóveis, aumentando seus custos operacionais.

Também são ignorados os investimentos para implantação de infraestrutura para meios de transporte ativos nas cidades, para torná-las acessíveis às bicicletas e aos deslocamentos a pé, de forma segura.

Assim como na habitação e no saneamento, os governos Lula e Dilma formularam importantes inovações na política de mobilidade e transporte urbano e promoveram e implementaram programas e ações de grande impacto nas cidades. Programas como o Bicicleta Brasil, Brasil Acessível e apoio aos Planos de Mobilidade Urbana procuraram disseminar novas abordagens associadas ao

conceito de mobilidade urbana, que superaram a fragmentação entre transporte, trânsito e circulação de pedestres e ciclistas. Assentada no conceito de que a mobilidade é um direito das pessoas, foi aprovada a Lei 12.587/2012, que instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, na qual se estabeleceu a prioridade para o transporte coletivo e mobilidade ativa sobre o transporte individual. Foram instituídos também novos instrumentos para o planejamento e gestão por parte dos municípios e estados para priorizar efetivamente o transporte público e desestimular o transporte individual motorizado.

Para apoiar municípios, o governo federal disponibilizou volume de recursos extraordinários para a área de R\$ 173,4 bilhões (valores de dez/2021), destinados a projetos que objetivavam incorporar, nas malhas urbanas, 658 quilômetros de transporte sobre trilhos, 3.204 quilômetros de transporte sobre pneus e 21 quilômetros de transporte fluvial.

No entanto, assim como nas demais políticas urbanas, o golpe de 2016 relegou os investimentos em mobilidade ao segundo plano. Os recursos alocados no Orçamento da União na subfunção Transporte Coletivo Urbano eram, em 2020, 27% do disponível em 2015. E na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021, o total alocado corresponde a cerca de 10% do empenhado no ano anterior, ou seja, menos de 3% do empenhado em 2015, no último ano do governo Dilma.

Ademais, 55 projetos que haviam sido selecionados pelo PAC foram cancelados, deixando de investir cerca de 15 bilhões de reais nos estados e municípios em obras de mobilidade urbana. Embora o transporte coletivo seja fundamental para garantir assegurar o direito à mobilidade e cidades acessíveis e democráticas, os governos Temer e Bolsonaro inviabilizaram a atuação do governo federal, o que vem contribuindo para agravar a crise no sistema de transporte coletivo.

A inoperância do governo federal é um componente a mais na crise sem precedentes que afeta o transporte público. Atualmente, existe um forte risco de desestruturação de sistemas, que resultará em áreas urbanas sem serviço de transporte coletivo, aumento de tarifas, perda de gratuidades para os usuários e de direitos para os trabalhadores do setor.

A delegação da gestão do transporte público para os municípios, introduzida pela Constituição Federal de 1988, tem se mostrado insuficiente para a solução dos problemas de mobilidade presentes nas cidades brasileiras, exigindo um novo arranjo federativo no equacionamento dos serviços.

O transporte público, no qual o ônibus se destaca como o principal elemento estruturador da maioria das cidades, vive uma crise no modelo de financiamento e gestão decorrentes do aumento de custos dos insumos utilizados, com destaque para o diesel e a energia elétrica, e incapacidade de pagamento de tarifas pelos usuários.

O problema é agravado pela recessão econômica, aumento do desemprego e crescimento do trabalho informal, que se tornaram críticos pela pandemia de Covid-19, o que diminuiu drasticamente o número de passageiros capazes de pagar tarifas e resultou em menor arrecadação, processos que continuam afetando o sistema. Os novos serviços de transporte associados ao uso de aplicativos de celulares reduzem cada vez mais a demanda de passageiros do transporte coletivo, contribuindo para a queda de receita.

O problema é agravado pelo fato de o transporte público coletivo ser operado por empresas concessionárias de um serviço municipal ou metropolitano, cujos contratos de concessão preveem, em sua imensa maioria, que a remuneração do serviço seja responsabilidade exclusiva da tarifa paga pelo usuário e que a empresa seja proprietária



de todas as etapas do serviço e os ativos de infraestrutura necessários na área que opera.

Diante da queda da receita, muitas empresas e prefeituras passaram a retirar ônibus de circulação e reduzir viagens para reduzir o custo de operação, o que diminui a qualidade do serviço e afasta ainda mais os passageiros. Cresce também as demandas por parte das empresas concessionárias por elevação da tarifa e retirada de isenções. Nos serviços de transporte sobre trilhos (trens, metrô e VLTs) também há uma crise de financiamento e adoção de modelos ultrapassados, apesar de muitos deles contarem com subsídio dos governos estaduais.

O aumento de tarifas e a perda de qualidade retroalimentam o processo de exclusão social, afastam usuários, desequilibram novamente a conta, apontando para a completa inviabilidade econômica do atual modelo de transporte público ou qualquer perspectiva de melhoria.

Devido à desigualdade socioterritorial das cidades, o problema afeta de forma bastante diferente as regiões centrais e as periféricas. Estas sofrem com maior intensidade o processo de retirada de viagens, reforçando desigualdades sociais. Nas regiões metropolitanas, a população sofre ainda mais devido à inexistência, na maioria dos casos, de sistemas integrados, o que gera cobranças de tarifas independentes e cumulativas para o cidadão que circula entre dois ou mais municípios.

A continuidade do atual sistema de contratação e remuneração poderá levar à quebra generalizada das empresas concessionárias, no curto prazo, o que desestruturaria completamente o transporte público urbano no Brasil. Na prática, se o caminho não for mudado, é grande a possibilidade de o Brasil vivenciar a substituição de empresas e conglomerados privados pela operação pulverizada de

pequenos operadores, sob controle de cartéis locais dissociados do interesse público e de qualquer preocupação social e ambiental, propiciando a ascensão do transporte clandestino operado, em várias localidades, pelo crime organizado.

## **2.5 – A emergência climática, os eventos extremos e os retrocessos na política de prevenção de riscos e desastres**

Vivemos em plena crise climática provocada pela emissão de gases de efeito estufa. Os eventos extremos – chuvas, secas, aumento da temperatura, geadas – serão cada vez mais intensos e frequentes. A escassez de água e alimentos será amplificada. As mudanças climáticas evidenciam que estamos em risco, e as populações vulneráveis são, cada vez mais, as mais afetadas pelos problemas ambientais.

De acordo com o Painel Brasileiro de Mudança do Clima (PBMC), os impactos da mudança do clima afetam particularmente as regiões metropolitanas e as grandes cidades. Dentro delas, todos sentirão os efeitos dos eventos extremos, mas as regiões e populações pobres sofrerão mais, sobretudo aquelas que vivem em áreas de risco. A crise climática agrava um problema já existente, a ocupação das áreas desprezadas pelo mercado, por suas péssimas condições ambientais, pela população excluída dos direitos à cidade.

Os governos do PT encararam o desafio de construir uma política integrada para apoiar estados e municípios na gestão dos riscos e resposta a desastres. Para isto, disponibilizaram recursos da ordem de R\$ 35,5 bilhões (valores de Dez/2021) para projetos e obras de prevenção, mapeamento das áreas de risco, aprimoramento da capacidade de resposta a desastres e montagem de uma rede nacional de monitoramento e alerta. Nessa perspectiva, foi criado o

Centro Nacional de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais (CEMADEN), que tem como missão usar tecnologias modernas de monitoramento e previsões hidrometeorológicas e geodinâmicas para acionar um sistema de alertas para eventos extremos. Foram apoiados 332 contratos de obras de drenagem e 140 contratos com obras de contenção de encostas em diversos municípios brasileiros.

Todo este esforço foi abandonado a partir de 2016. Na esteira da PEC do teto dos gastos, os investimentos no setor despencaram – os recursos para drenagem caíram, em média, 75% e os investimentos em contenção de encostas, 90%. E nunca mais se recuperaram. O Plano Plurianual 2020–2023 completou o desmonte da atuação integrada, além de perseverar na redução dos recursos para apoio aos municípios e estados. No atual PPA, praticamente só há recursos para ações de defesa civil a serem deflagradas após a ocorrência dos desastres, destino de 70% dos recursos empenhados em 2020 e de 94% dos previstos para 2021.

O governo Bolsonaro cancelou os investimentos em prevenção de riscos e desastres nas cidades exatamente quando as iniciativas para tornar as cidades mais resilientes deveriam se intensificar, pois os eventos extremos estão ocorrendo com maior intensidade e frequência, como se viu no verão de 2022, entre outros locais, no sul da Bahia, norte de Minas, Petrópolis, Franco da Rocha, Ouro Preto, Paraty, Angra dos Reis e Recife.

A questão da resiliência urbana, da mitigação das mudanças climáticas, da adaptação das cidades para torná-las mais sustentáveis e saudáveis e das várias dimensões relacionadas com o ambiente urbano tornou-se uma agenda prioritária no século XXI, ganhando uma importância crescente. Por isso, é preciso não apenas reconstruir o que foi desmontado pelo atual governo (legislação, órgãos de prevenção de riscos, fiscalização e gestão ambiental, recursos etc.)

como inovar com uma estratégia capaz de concretizar a transição ecológica e um novo modelo de desenvolvimento urbano sustentável.

### **3. Princípios e diretrizes de uma nova política urbana e territorial: as cidades que queremos**

As cidades que precisamos construir devem expressar a sociedade que queremos. Devem ser imperativamente democráticas, sem segregação e discriminação de qualquer natureza. Devem ser cidades seguras, justas, equitativas, resilientes, sustentáveis, plurais e agradáveis de se viver.

Combater as múltiplas dimensões das desigualdades, garantir o direito à cidade e promover uma transição ecológica que as tornem mais sustentáveis e saudáveis, respondendo aos desafios das emergências climáticas, são os principais objetivos.

Para tanto, o Estado deve ser eficaz, a cidadania deve ter protagonismo e precedência sobre o mercado, deve-se aliar justiça socioambiental ao desenvolvimento.

Romper com a lógica de segregação requer inverter as prioridades, direcionando os investimentos públicos para as periferias, favelas e demais áreas de maior vulnerabilidade, garantindo infraestrutura, mobilidade, serviços públicos e equipamentos de qualidade, acesso à internet, moradia digna, universalização do saneamento básico, urbanização e regularização de favelas e melhoria habitacional nos assentamentos precários. Além da propriedade privada, deve-se estimular novas formas de acesso à moradia.

Alcançar esses direitos requer justiça tributária, com alíquotas progressivas nos impostos, e capturar a valorização imobiliária resultante dos investimentos público para corrigir as desigualdades e injustiças urbanas. Exige também um novo pacto federativo, com a destinação para os municípios de receitas compatíveis com sua tarefa constitucional de promover o desenvolvimento urbano e o bem-estar dos habitantes das cidades. Exige finalmente melhor distribuição de renda, aumento de renda do trabalhador e geração de empregos e crescimento econômico, sem o que os subsídios necessários para garantir o acesso aos serviços urbanos e moradia alcançam níveis insustentáveis para o governo.

A cidade deve ser policêntrica, promover o uso misto e a diversidade social e garantir a função social da propriedade, combatendo a especulação com imóveis ociosos. Precisa ser mais compacta, evitando o espraiamento da zona urbana sem infraestrutura adequada, valorizando a zona rural e estimulando a agricultura periurbana familiar e orgânica.

O desenvolvimento urbano deve ser orientado para aproximar os locais de trabalho, moradia, estudo e lazer, diminuindo a necessidade de grandes deslocamentos motorizados. A estruturação urbana deve ser orientada pelos eixos de transporte público coletivo, serviço público essencial e Direito Social, previsto na Constituição Federal. O transporte coletivo e a mobilidade ativa devem ser priorizados, racionalizando e desestimulando o uso do automóvel.

A cidade deve ser uma plataforma privilegiada da transição ecológica, garantindo a justiça socioambiental, a redução das emissões de poluentes atmosféricos e a mitigação das mudanças climáticas. Proteger as Áreas de Proteção Permanente (APPs), alterar a matriz energética na mobilidade e nas edificações, garantir a segurança hídrica, recuperar e proteger os mananciais e os 5R (repensar,

recusar, reduzir, reutilizar, reciclar) e nos resíduos sólidos são estratégias para o desenvolvimento sustentável.

A cidade deve ter uma gestão participativa, integrada, multiescalar, multiatores e descentralizada. As políticas locais devem ser articuladas com as regionais, metropolitanas e as de outros níveis de governo e colaborativas com a sociedade civil.

As diversidades regionais, culturais e bioclimáticas, assim como as especificidades de pequenos, médios e grandes municípios, devem ser observadas e valorizadas, apontando para uma revisão do pacto federativo.

A cidade deve ser plural, inclusiva e aberta, promovendo a diversidade cultural, religiosa, racial, étnica, de gênero e orientação sexual, assim como ações afirmativas que combatam preconceitos, discriminações e desigualdades.

Nessa perspectiva, os princípios que regem essa proposta são os seguintes:

- Reforma Urbana que contribua para a construção de cidades mais justas, para uma política fundiária que combata a especulação imobiliária e garanta acesso à terra urbanizada para a população excluída e socialize os benefícios dos investimentos urbanos;
- Redução nas desigualdades e segregação no acesso à habitação, ao acolhimento social, ao saneamento básico, à mobilidade, à segurança urbana, à cultura, ao esporte, ao lazer e ao mundo digital, utilizando recursos do Orçamento Geral de União e dos fundos públicos para realizar os investimentos necessários;
- Prioridade à população de baixa renda (até 3 salários mínimos) nos programas urbanos e na concessão dos subsídios públicos;

- Transição ecológica com foco na reversão do processo de degradação ambiental urbana, na mitigação da emergência climática e na preservação de um ambiente saudável para as futuras gerações;
- Inovações que beneficiem os cidadãos, os trabalhadores e o meio ambiente e tornem mais amigável a vida nas cidades, em especial, nas grandes metrópoles;
- Política urbana e territorial inclusiva, que enfrente as questões de gênero, raça, diversidade de orientação sexual e as culturas dos povos originários e tradicionais;
- Respeito à diversidade regional e dos biomas, à tipologia e porte dos municípios e às especificidades da rede urbana brasileira na formulação dos programas e intervenções do governo federal;
- Fortalecimento do FGTS como fundo de financiamento da política urbana, especialmente habitação de interesse social e saneamento;
- Modelo de governança cooperativo e participativo que garantam a integração das políticas setoriais;
- Apoio e estímulo às iniciativas coletivas, comunitárias e autogestionárias;
- Implementação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), particularmente o ODS 11, e a Nova Agenda Urbana nos programas e ações do governo federal e apoio para sua difusão para estados e municípios.

## **Os desafios e as estratégias que propomos para enfrentá-los**

O enfrentamento à disparidade regional, à desigualdade e à pobreza

como fenômenos multidimensionais e a transição ecológica são os grandes desafios do século XXI. Nas cidades, fazer frente a este desafio significa não só atender aos déficits históricos de habitação, saneamento básico ou mobilidade, mas também alterar a sua matriz de reprodução, incorporando o princípio da justiça socioambiental como seu eixo central.

A alteração do modelo de desenvolvimento urbano do país, em direção a cidades seguras, justas, equitativas, resilientes, sustentáveis, plurais e agradáveis de se viver, requer, portanto, mudanças nos paradigmas que orientaram o modo de produção e a estruturação das cidades brasileiras no século XX, baseados em um modelo de desenvolvimento que não respeitou o meio ambiente, priorizou a mobilidade motorizada individual, gerou segregação e exclusão socioterritorial, estimulou a especulação imobiliária e a prevalência dos interesses privados sobre os coletivos, provocou uma expansão desmedida da zona urbana em detrimento da zona rural, priorizou os investimentos nas áreas já privilegiadas da cidade e promoveu uma injusta distribuição dos ônus e bônus do processo de urbanização, favorecendo os interesses de promotores imobiliários.

A transição para um novo modelo de cidade requer inovações nas políticas urbanas, buscando garantir intervenções integradas no território, baseadas em uma política nacional de desenvolvimento que contenha estratégia para mitigação das enormes desigualdades regionais existentes no Brasil e que priorize a reforma urbana, combatendo a especulação imobiliária e a captura privada dos investimentos públicos, e garantindo o direito à cidade.

É necessário romper com a desarticulação territorial dos investimentos, projetos e programas públicos setorizados, focar em ações para a redução das desigualdades, a transição ecológica e a sustentabilidade ambiental, adotando-se inovações e tecnologia



voltadas para as pessoas, e reconstruir um modelo de governança participativo e de coordenação interfederativa para o governo federal.

Um programa avançado requer mudanças estruturais na forma de produção e reprodução das cidades que apontem para a cidade que queremos.

Em relação ao modelo de estruturação do antigo Ministério das Cidades, algumas inovações se impõem, no âmbito de uma nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. A política urbana deverá ter um enfoque territorial e integrado, evitando intervenções setoriais, priorizando programas voltados para territórios específicos, como as periferias, os assentamentos precários e regiões metropolitanas. Esses territórios deverão ser, por meio de processos participativos, diagnosticados em suas carências e demandas, advindo daí o desenho de intervenções integradas, multiescalares e multisetoriais, que envolvam vetores sociais, econômicos, culturais e territoriais e urbanísticos.

Essa multisetorialidade, um desafio e uma inovação, deverá abranger não só as políticas urbanas de habitação, saneamento básico e mobilidade, atribuições que foram objeto de intervenção específica do antigo Ministério das Cidades, como outras – meio ambiente, cultura, patrimônio histórico, equipamentos sociais e emprego e renda –, levando ao desafio maior da construção de uma sinergia multiministerial.

Embora a ênfase deva ser dirigida para a solução dos problemas e ação integrada baseada no território, os programas setoriais ainda deverão subsistir, dados os problemas específicos. Mas deverão ser implementados no âmbito desta visão holística, que deverá ser perseguida por meio de instrumentos, grupos de trabalho e cooperações várias.

Regiões metropolitanas merecerão um olhar especial, tendo em vista sua relevância demográfica, econômica e concentração de

problemas urbanos e sociais. Da mesma forma, outras realidades urbanas, territoriais e regionais, como as aglomerações urbanas e as microrregiões, merecerão programas especiais, focados nas especificidades de cada situação. Nessa perspectiva, os consórcios públicos poderão desempenhar um papel essencial, assim como uma maior participação dos estados na política urbana.

#### 4. Eixos estruturantes

A formulação de um programa para as cidades baseado nas diretrizes e princípios acima enunciados requer uma abordagem inovadora capaz de superar a fragmentação setorial que tem predominado nas políticas urbanas e que também foi um dos pontos de fragilidade do Ministério das Cidades, buscando implementar, sempre que possível, programas integrados com base em territórios, e garantir que os programas setoriais que, por suas características específicas, precisem ser mantidos, sejam baseados numa visão mais transversal e holística, que não isole o enfrentamento de um problema específico desconsiderando o contexto em que se insere, assim como os demais setores da política urbana.

Nessa perspectiva, as propostas não estão organizadas por políticas setoriais (habitação, saneamento básico, mobilidade etc.), mas por eixos estruturantes, que têm objetivos e diretrizes estratégicas para promover transformações urbanas, no âmbito dos quais estarão previstos os programas e intervenções propostas.

Desta forma, foram definidos quatro Eixos Estruturantes, a saber:

## **Redução das desigualdades e garantia do direito à cidade**

Esse eixo orienta-se pelo objetivo prioritário de garantir o direito à cidade para todos, reduzindo as desigualdades socioterritoriais. Sob o guarda-chuva desse eixo estão os programas e ações, integrados no território ou setoriais, voltados a garantir a todos, incluindo a população urbana e rural, os direitos à habitação, à mobilidade, ao saneamento básico, à segurança hídrica, à conectividade e aos equipamentos sociais para a saúde, a educação, a cultura, o esporte e o lazer.

## **Transição ecológica das cidades, enfrentando a emergência climática e qualificando o ambiente urbano**

Esse eixo orienta-se pelo objetivo estratégico de promover uma gradativa alteração no modelo de desenvolvimento urbano, na perspectiva de descarbonizar as cidades e incorporar soluções baseadas na natureza para gerar um ambiente mais saudável e sustentável. No âmbito deste eixo, são propostos programas e ações voltadas para reduzir a emissão de gases de efeito estufa e promover a transição energética na mobilidade, na construção civil, da gestão dos resíduos sólidos etc., e para qualificar o ambiente urbano por meio da melhoria da qualidade do ar e da água, ampliação de áreas verdes, mitigação dos efeitos da emergência climática e outros aspectos relacionados com a qualidade ambiental.

## **Governança e fortalecimento institucional**

Este eixo está voltado para a criação de condições institucionais e operacionais necessárias para implementar uma nova política de desenvolvimento urbano, para coordenar as relações interfederativas, articular as políticas e os programas integrados e setoriais. Dentre as propostas, a mais estrutural é a reconstrução do Ministério das Cidades, renovado, atualizado e ampliado com novas atribuições

e com os necessários aperfeiçoamentos frente aos novos desafios e às novas propostas aqui apresentadas.

## **Participação cidadã e controle social**

Este eixo está voltado para a criação de instrumentos relacionados com a gestão democrática das cidades, com destaque para a reconstrução do Conselho das Cidades, como uma instância de controle social e participação, renovado, atualizado e ampliado como instância de formulação e debate da política e dos programas federais de desenvolvimento urbano.

### **4.1 – Redução das desigualdades e garantia do direito à cidade**

A desigualdade e a pobreza seguem entre os maiores desafios a serem enfrentados no Brasil, assim como em todo o sul global. Como fenômenos multidimensionais, a desigualdade de renda está fortemente permeada pelas questões de raça, gênero, assim como pelas disparidades regionais, demandando outro modelo de desenvolvimento para ser superada de forma estrutural.

A falta de moradia digna, de saneamento básico, de transportes coletivos de qualidade, a insegurança jurídica da posse da terra, a distribuição desigual dos serviços e de equipamentos públicos de saúde, educação, cultura e lazer, assim como os desequilíbrios regionais e a segregação, são manifestações socioterritoriais dessas desigualdades, a chamada espoliação urbana.

A reconstrução do país que defendemos, baseada na inclusão e na justiça socioambiental, requer a priorização de ações e programas que combatam a segregação, exclusão urbanas e desigualdades que marcam as cidades e o território brasileiro.

Para romper este ciclo de reprodução da pobreza e de exclusão, a agenda econômica voltada para a recuperação salarial, melhoria

da renda, recuperação do emprego, aumento das oportunidades e justiça tributária precisa estar articulada a ações institucionais e a investimentos nas cidades e no campo que possibilitem a redução das desigualdades socioterritoriais e que garantam o direito à moradia digna, a universalização da infraestrutura urbana e do saneamento básico, o acesso ao transporte coletivo e à mobilidade ativa, conectividade e acesso à internet, serviços públicos e equipamentos de qualidade e urbanização, regularização de fundiária e melhoria habitacional nos assentamentos precários.

Nesse eixo estruturante do Programa Reconstrução e Transformação de Cidades estão propostas diretrizes e linhas programáticas articuladas e intersetoriais, capazes de apontar para um efetivo enfrentamento da crônica desigualdade nas cidades brasileiras, objetivando garantir os direitos urbanos básicos para todas e todos.

As diretrizes que orientam esse eixo e os programas dele decorrentes são as seguintes:

- Articular as políticas urbanas setoriais em programas integrados e, sempre que possível, com base no território;
- Priorizar os investimentos federais nas periferias, favelas e outras áreas de vulnerabilidade urbana, visando garantir equidade no acesso aos serviços públicos urbanos e o direito à cidade para todos;
- Subsidiar a população de baixa renda para garantir o direito à cidade, nas suas diferentes vertentes: habitação, saneamento básico, mobilidade, infraestrutura, acesso à internet etc.;
- Promover a equidade no uso do espaço público, melhorando sua distribuição e evitando sua privatização direta ou indireta, tanto no sistema viário como nas terras do patrimônio da União, buscando

garantir acesso mais equilibrado ao espaço público e segurança jurídica para a população de baixa renda que ocupa áreas públicas;

- Reduzir e, gradativamente, eliminar as desigualdades regionais, definindo, em todos os programas e ações apoiadas pelo governo federal, regras específicas e condições diferenciadas de acordos com as características específicas de cada região e da tipologia de municípios;
- Respeitar, em todas as ações e programas, a diversidade cultural das populações locais e dos povos originários, garantindo as especificidades regionais, étnicas e dos biomas, e buscando incorporar e promover suas práticas, modo de vida e de morar, tecnologias tradicionais e capacidades consolidadas;
- Buscar, nos programas habitacionais e de saneamento, garantir uma diversidade de modalidades de gestão e tipologias, inserção urbana e flexibilidade na análise dos projetos, de modo a atender à diversidade de situações urbanas, regionais e culturais existentes no país;
- Proteger os territórios ocupados pelas populações indígenas, quilombolas e tradicionais, garantindo segurança jurídica na posse da terra, o fortalecimento cultural e socioambiental e o apoio para o desenvolvimento de soluções adequadas ao modo de vida e cosmovisão das populações;
- Observar, em todos os programas urbanos, as especificidades de gênero, raça, idade, orientação sexual e condições de acessibilidade, visando garantir equidade e olhar específico para mulheres, os idosos, as crianças, as pessoas com deficiência, com dificuldade de locomoção e em situação de rua, os negros, os indígenas e a população LGBTQI+ e demais segmentos minoritários e discriminados da sociedade;
- Incorporar em todos os programas urbanos e, especialmente, na mobilidade e no espaço público, a preocupação em garantir a segurança e o direito à mobilidade das mulheres;

- Considerar em todos os programas e ações mecanismos para enfrentar e reduzir a violência urbana que atinge desproporcionalmente a população negra;
- Fomentar e induzir, por meio de diretrizes gerais e condições de acesso a financiamento, a adoção nos planos e políticas municipais, de conceitos e instrumentos de planejamento urbano e territorial inclusivo e social para reduzir as desigualdades socioterritoriais, combatendo a especulação com imóveis ociosos, estimulando a recuperação das “mais-valias” fundiárias geradas por investimentos públicos, priorizando os investimentos nos territórios com vulnerabilidade e reservando áreas bem localizadas para a habitação de interesse social;
- Considerar a diversidade regional e urbana do país em todos os planos e programas, na perspectiva de reduzir as disparidades e desigualdades regionais, com olhar específico para os pequenos e médios municípios, as regiões metropolitanas, as áreas impactadas pelo turismo, grandes projetos econômicos e de infraestrutura e as realidades regionais específicas, como as cidades do semiárido do Nordeste e da Amazônia.

A partir dessas diretrizes, diretamente voltadas para a redução das desigualdades, os programas e ações propostos estão organizados por linhas programáticas, a saber:

*a. Redução da desigualdade socioterritorial e garantia ao direito à cidade*

A partir da identificação dos territórios que apresentem vulnerabilidade social e urbana, ou seja, as periferias, as favelas, os alagados e outros assentamentos precários que se caracterizam como territórios excluídos dos benefícios urbanos, é proposto um grande programa integrado que, englobando ações de todas os

setores de política urbana (regularização fundiária, urbanização e implantação de infraestrutura, habitação, saneamento integrado, mobilidade, eliminação de áreas de risco, qualificação de espaços públicos e áreas verdes, implantação de equipamentos sociais etc.) possa gerar ampla diversidade de intervenções que sejam apropriadas às realidades regionais e situações urbanas específicas.

Frente à crescente intensificação dos eventos extremos, que atingem com particular intensidade as áreas ocupadas pela população de baixa renda, especial prioridade deve ser dada no âmbito dessas intervenções integradas para a eliminação dos riscos geotécnicos.

As metas desse programa devem estar associadas a uma estratégia para garantir, em um horizonte temporal definido, o direito à cidade no território objeto da intervenção, incluindo a universalização do saneamento básico, moradias adequadas e dignas, o acesso à mobilidade e infraestrutura urbana, equipamentos sociais, conectividade etc. e oferta de equipamentos sociais (educação, saúde, cultural, esportes etc.) dimensionada de acordo com a população a ser beneficiada.

Esse programa incluiria um amplo leque de intervenções a serem financiadas – das melhorias habitacionais a serem realizadas com Assessoria Técnica à habitação de Interesse Social (ATHIS), ao saneamento básico, implantação de áreas verdes e complementação de uma rede básica de equipamentos sociais, a serem realizadas de forma integrada, tendo por base os territórios de vulnerabilidade.

Dada a diversidade de rede urbana brasileira, o programa deverá estabelecer diretrizes específicas considerando a tipologia de municípios, o dinamismo econômico e demográfico e inserção regional (regiões metropolitanas, cidades médias, pequenas cidades etc.).



### *b. Acesso à moradia digna*

Garantir o acesso a uma moradia digna é um dos aspectos mais importantes para reduzir a imensa desigualdade urbana.

Nessa perspectiva, é necessário retomar um programa de produção habitacional subsidiado que possibilite às famílias de baixíssima renda, que não têm capacidade de assumir um financiamento, o acesso à moradia adequada, à semelhança do Minha Casa Minha Vida.

No entanto, é necessário inovar e avançar em relação ao MCMV, aperfeiçoando-o para garantir maior diversidade e inserção urbana, com uma diversificação de modalidades que atenda as diferentes situações urbanas e regionais existentes no país e articulação com as demais políticas (saneamento, mobilidade etc.). Estimular, facilitar e desburocratizar formas de promoção baseada na autogestão e cogestão, como o MCMV Entidades, deve ser uma prioridade.

Além de produção de unidades novas, é necessário garantir linhas de financiamento e subsídio para a reabilitação de edifícios (retrofit<sup>1</sup>), sobretudo nas áreas centrais; promover soluções baseadas na locação social e no serviço social da moradia e apoiar empreendimentos de lotes urbanizados com material de construção e assessoria técnica (ATHIS), sobretudo nos pequenos e médios municípios, onde é maior a disponibilidade de terra.

As regras que orientam as intervenções devem ser suficientemente flexíveis para possibilitar alternativas de enfrentamento do problema habitacional que possam emergir frente à enorme diversidade de situações urbanas e regionais existentes no país.

1. Termo utilizado principalmente em engenharia para designar o processo de modernização de algum equipamento já considerado ultrapassado ou fora de norma.

Embora a prioridade seja a promoção de empreendimentos para a população de baixa renda (até 3 salários mínimos), para quem deverão ser destinados os subsídios, é necessário manter a produção habitacional para os outros segmentos sociais de renda média baixa, com financiamento do FGTS.

Em todos os empreendimentos, é necessário garantir inserção urbana e ambiental, infraestrutura, espaços públicos, serviços, equipamentos sociais, acessibilidade ao emprego, uso misto e diversidade arquitetônica. Além disso, é necessária estreita vinculação ao planejamento urbano local e seus instrumentos, que deverão dar suporte à implantação dos programas habitacionais, garantindo a expansão qualificada e planejada da cidade, e com controle sobre a especulação imobiliária.

Finalmente, o governo federal deve se empenhar junto ao judiciário, assim como na mediação de conflitos, para conter os despejos e as reintegrações de posse em áreas ocupadas pela população de baixa renda, salvo quando garantidas alternativas habitacionais, como proposto pela Campanha Despejo Zero.

### *c. Promoção da universalização do saneamento básico*

Garantir saneamento básico – água, esgoto, manejo das águas pluviais, drenagem e coleta, destinação de resíduos sólidos – para toda a população é uma obrigação do poder público é essencial para reduzir as desigualdades, melhorar as condições de saúde da população e garantir o direito à cidade.

Nesse sentido, é necessário inserir a segurança hídrica e o saneamento como direitos sociais no Art. 6º da Constituição Federal e rever as alterações aprovadas pela Lei 14.026/2020, aperfeiçoando o Marco Legal e Regulatório do Saneamento Básico de forma a garantir o

acesso aos serviços de saneamento básico para toda a população, principalmente para as mais carentes e vulneráveis.

Sem descartar a possibilidade de investimentos privados, desde que sob controle público, nas regiões onde os serviços estiverem privatizados, é necessário retomar os investimentos públicos para assegurar o atendimento universal dos serviços. Nesse sentido, a defesa da gestão pública do saneamento é essencial.

Para garantir a segurança hídrica e a universalização do saneamento das áreas rurais, onde se localizam os piores indicadores, é necessário reativar e implementar o Programa Nacional de Saneamento Rural.

#### *d. Programa de melhoria e expansão da infraestrutura de transporte coletivo*

Não se reduzirá a desigualdade na mobilidade urbana sem reverter a tradicional concentração de recursos em obras viárias e os subsídios que têm sido concedidos para a mobilidade motorizada individual.

Nesse sentido, é necessário retomar os investimentos federais na melhoria e na expansão da infraestrutura de transporte coletivo, priorizando o transporte de média e alta capacidades nas grandes cidades e regiões metropolitanas.

Por outro lado, o governo federal deve induzir e apoiar estados e municípios na estruturação de um sistema de mobilidade integrado que tenha o transporte público coletivo como seu eixo estruturador, que reconheça e valorize os modos não motorizados de deslocamento e que aumente a capacidade de planejamento e gestão sobre o serviço de transporte público, visando a garantia de seu acesso universal.

É necessário fomentar medidas que auxiliem os estados e municípios a reduzirem o tempo das viagens diárias, as vítimas do trânsito, as

emissões de poluentes locais e os gases de efeito estufa que causam as mudanças globais do clima, fazendo da mobilidade urbana uma política que contribua efetivamente para o desenvolvimento sustentável das cidades.

*e. Subsídio aos serviços urbanos para garantir o direito à cidade*

Frente à baixa capacidade da população em pagar os custos reais dos serviços e bens urbanos – problemas que precisam ser minimizados também por ações da política econômica promovendo uma melhoria na remuneração do trabalho –, é indispensável retomar o subsídio às tarifas urbanas, intervenção necessária para reduzir as desigualdades no acesso aos serviços. Nesse sentido, deve-se garantir, em todos os programas e serviços urbanos, acesso para a população de baixa renda, com subsídios e tarifa social, por meio das seguintes ações:

- Vedar o corte por inadimplência nos serviços de água e esgoto;
- Criar mecanismos e fontes de financiamento que possibilitem o subsídio para a tarifa do transporte coletivo;
- Retomar o subsídio nos financiamentos habitacionais e implementar programa de aluguel social;
- Formular mecanismos que possibilitem o acesso à internet pela população de baixa renda, a implantação de rede wi-fi gratuita nos espaços e equipamentos públicos e garantam a inclusão digital em todo o território;
- Instituir uma política de subsídios para a população de baixa renda de modo a garantir o acesso aos serviços de saneamento, estudando-se a possibilidade de implantar o Fundo Nacional de Universalização do saneamento nos moldes do setor elétrico;

- Induzir a alteração do modelo de financiamento do sistema de transporte público, substituindo o financiamento da operação baseada exclusivamente na tarifa paga pelo usuário, buscando novas fontes e um sistema que tenha divisão de responsabilidades e compartilhamento interfederativo de recursos para infraestrutura e custeio, gerido por um conselho de gestão, na perspectiva de reduzir o custo da tarifa para o usuário;
- Induzir e apoiar os entes subnacionais para promoverem um novo padrão de contratos de concessão dos serviços de transporte coletivo nas cidades, com novas formas de remuneração para as empresas, condicionadas ao cumprimento de padrões de qualidade estabelecidos, passageiros transportados e os custos necessários para operar os serviços;
- Apoiar a adoção de novos recursos tecnológicos, como aplicativos e sensores, em todas as áreas de políticas urbanas, na perspectiva de melhorar os serviços, reduzir os custos para a população e ampliar a sustentabilidade.

*f. Garantia de equidade do uso do espaço público*

A disparidade no uso da terra e do espaço público é um aspecto que reforça as desigualdades. A apropriação do espaço viário pelo automóvel, em detrimento do transporte público, assim como a apropriação das terras públicas por segmentos privilegiados da sociedade enquanto a população de baixa renda sofre por não ter acesso ao solo urbano são manifestações da desigualdade que precisam ser enfrentadas por meio das seguintes medidas:

- Cadastrar e disponibilizar o patrimônio imobiliário público de todos os entes federativos e empresas públicas, especialmente as terras do patrimônio da União, para criar um banco de terra destinado à criação da base urbana necessária para a produção

de habitação de interesse social e à ampliação do espaço público, combatendo a privatização das terras públicas que possam ter finalidade pública e social;

- Elaborar diretrizes e programas que estimulem os municípios a valorizarem o uso do espaço público, combatendo sua apropriação privada e a criação de áreas segregadas e muradas em empreendimentos públicos e de mercado;
- Apoiar projetos para a implantação de faixas exclusivas de ônibus e vias para bicicleta, além da ampliação das áreas de circulação de pedestres, a qualificação das calçadas e faixas de travessia, considerando a prioridade, a eficiência e o impacto ambiental de cada modo e os princípios da Política Nacional de Mobilidade Urbana;
- Estimular a elaboração e implementação de projetos de redes de caminhabilidade e sistemas ciclovitários (transporte ativo), aprimorando a circulação de pedestres e ciclistas, principalmente nas viagens de curta distância e integradas ao transporte público.

#### *g. Fomentar o planejamento inclusivo*

Embora o planejamento e a gestão urbana sejam competência municipal, é essencial que o governo federal passe a induzir transformações estruturais no modo de planejar e produzir as cidades, por meio do estabelecimento de diretrizes gerais de Política Urbana fundamentadas no ideário da Reforma Urbana. Nesse sentido, propõe-se:

- Estimular os municípios, por meio de capacitação, a orientarem uma política urbana que possibilite uma estruturação do território mais equilibrada e sustentável, aproximando a moradia dos serviços, dos equipamentos sociais e dos locais de trabalho, reduzindo-se a necessidade de deslocamentos motorizados cotidianos, especialmente nas grandes cidades;

- Estabelecer condicionantes nos programas com financiamento federal que estimulem os municípios a adotarem instrumentos que garantam a função social da propriedade e aplicação de instrumentos do Estatuto das Cidades, considerando as diversidades regionais, populacionais e econômicas distintas;
- Estabelecer parâmetros gerais que orientem os municípios a adotarem os instrumentos de Reforma Urbana previstos no Estatuto da Cidade, para combater a especulação imobiliária, e, quando aplicável, adotar o “coeficiente básico 1” em todo o território para capturar as mais-valias fundiárias decorrentes dos investimentos públicos, por meio da outorga onerosa do direito de construir, aplicando os recursos obtidos em investimentos voltados para reduzir as desigualdades urbanas;
- Estabelecer parâmetros gerais que induzam os municípios a promoverem a ocupação de áreas vazias e subutilizadas e a condicionar a expansão da zona urbana à efetiva necessidade de novas áreas, ao interesse social e à implantação prévia de infraestrutura, preservando as áreas rurais periurbanas para a produção agrícola e para a qualidade de vida das populações rurais;
- Implementar programas que viabilizem e fomentem a produção e a reabilitação de habitação de interesse social em áreas consolidadas, definindo limites diferenciados do valor do financiamento e de subsídio, de acordo com a localização;
- Incentivar a criação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em perímetros ocupados por assentamentos populares e em edifícios, terrenos e glebas subutilizadas para garantir a regularização fundiária e urbanização de assentamentos precários e para reservar áreas bem localizadas para habitação.

## 4.2 – Transição ecológica e climática nas cidades e qualificação do ambiente urbano

O eixo da transição ecológica e energética visa preparar as cidades para enfrentar os desafios do século XXI, marcados pela emergência climática e pela necessidade de mudar o modelo de urbanização para introduzir os aspectos ambientais como determinantes nas políticas urbanas.

O modelo de desenvolvimento urbano brasileiro do século XX gerou cidades insustentáveis, baseadas na hiperconcentração nas regiões metropolitanas, na expansão horizontal ilimitada, na depredação das áreas verdes e do cinturão verde, na mobilidade individual motorizada, na ocupação das Áreas de Proteção Permanente (fundos de vale e áreas íngremes), no desprezo do meio físico como um elemento essencial da ocupação do território e qualidade de vida.

Esse modelo tem como consequência grande emissão de gases-estufa responsável pelas mudanças climáticas e em um padrão exacerbado de consumo que exaure os recursos naturais, degrada a natureza e o ambiente construído. É preciso alterar esta dinâmica através de um processo de transição ecológica, em direção a um novo modelo de ocupação do território, mais responsável, equilibrado, sustentável e justo.

Embora as cidades não sejam diretamente as maiores responsáveis pelas emissões de gases de efeito estufa no Brasil, as atividades que nelas ocorrem contribuem significativamente para o atual quadro de emergência climática. O transporte de passageiros e de carga, a construção civil e a decomposição dos resíduos têm grande participação nas emissões.

É nas cidades onde ocorrem os maiores impactos para a população, sobretudo as mais vulneráveis, que sofrem com os desastres decorrentes dos eventos climáticos extremos – como as tempestades, secas, insegurança hídrica, elevação do nível do mar, inundações



e deslizamentos. Estes serão cada vez mais intensos e mais frequentes. A escassez de água e alimentos será amplificada e a segurança hídrica comprometida. Enfrentar esses problemas tornou-se prioridade máxima.

Nessa perspectiva, o planejamento territorial e urbano, assim como os programas, projetos e intervenções urbanas precisam ser orientados para promover a transição ecológica, priorizando a questão ambiental e preparando as cidades para enfrentar a emergência climática.

É necessário reequilibrar as formas de uso do território nacional mediante o fortalecimento da rede de e sistemas construtivos, fluxos de recursos, geração e distribuição de energia.

Já o modelo urbano a ser promovido é o da cidade compacta e policêntrica, onde serviços, emprego e moradia estejam em proximidade, trazendo assim menor pressão pelos deslocamentos e fluxos urbanos. Uma cidade equitativa e inclusiva, que garanta moradia digna e bem localizada a todas e todos, é uma das principais estratégias para o enfrentamento dos impactos do clima.

A transição energética das cidades demanda a descarbonização dos sistemas urbanos e produtivos de maior emissão de poluentes locais e gases de efeito estufa. É necessário reduzir gradativamente o uso de combustíveis fósseis e estimular o uso de fontes renováveis de energia.

A mudança na lógica de mobilidade, com um uso mais racional dos carros e estímulo ao transporte coletivo e mobilidade ativa, é também prioritária. Além dos benefícios diretos para a melhoria da acessibilidade da população, uma política de mobilidade urbana com orientação pró transporte público e transporte ativo (deslocamento a pé em curtas distâncias e uso de bicicleta) também reduz o consumo de energia e as emissões atmosféricas.

A promoção de alterações na cadeia produtiva da construção civil e na gestão dos resíduos sólidos são igualmente estratégicas. A descarbonização da construção civil deve ser incrementada pelo incentivo ao *retrofit* do patrimônio construído preexistente e, para as novas edificações, pela implementação de políticas de desenvolvimento de novos materiais e sistemas construtivos e pela introdução de tecnologia inovadora para a gestão dos edifícios e serviços urbanos. A redução da geração de resíduos e das emissões de metano precisa ser impulsionada.

As ações de adaptação e mitigação do clima devem garantir que a transição seja justa, priorizando as parcelas da população excluídas, vulneráveis e vivendo em áreas de risco, as que mais sofrem com os eventos extremos. Nesse aspecto, a transição ecológica se articula com a redução das desigualdades e garantia do direito à cidade.

Mas a transição ecológica não se limita ao enfrentamento da emergência climática. A melhoria da qualidade de vida nas cidades também depende de uma mudança nas políticas urbanas na perspectiva de garantir soluções inovadoras baseadas na natureza, que coloquem o meio ambiente como elemento determinante do desenvolvimento urbano e que reconheça a regeneração ambiental como suporte necessário à melhoria da qualidade da vida urbana. Para tanto, é necessário fomentar a capacitação dos entes federados e o financiamento de planos, projetos e obras para adoção da transição ecológica das cidades.

É necessário que esse objetivo esteja presente em todos os programas e intervenções a serem apoiadas pelo governo federal. E, ainda, fortalecer o sistema de planejamento territorial e urbano e as políticas setoriais por meio de programas específicos e da instrumentalização e capacitação dos governos subnacionais para promover uma transição ecológica nas cidades. Para alcançar esses objetivos, são propostos os seguintes programas:

### *a. Transição energética e descarbonização das cidades*

Esse programa objetiva estimular e apoiar, inclusive com financiamentos, ações articuladas dos três níveis de governo e do setor privado, voltadas a promover a transição energética nas cidades, considerando os seguintes aspectos:

- Reduzir as Emissões da Mobilidade Urbana (passageiros e carga), promovendo uma gradativa adoção de uma matriz energética limpa, retomando o financiamento da expansão da rede de transporte público e mobilidade ativa e apoiando, inclusive com estímulos fiscais e tributários, a eficiência energética dos sistemas de trens, metrô e veículo leve sobre trilhos (VLTs) e a mudança energética da frota dos ônibus, veículos urbanos de carga (VUCs) e caminhões;
- Apoiar a descarbonização da cadeia da construção civil, fomentando a pesquisa e o uso de materiais, tecnologias e processos construtivos de baixa emissão de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) e de baixo consumo energético nas edificações, o uso da energia solar e a reabilitação e adaptação de edifícios (retrofit) para adaptá-los a normas de sustentabilidade, em especial nos programas financiados por recursos governamentais;
- Induzir a transição e a eficiência energética nos serviços urbanos sob responsabilidade dos municípios, objetivando, com a utilização de tecnologia, reduzir o consumo e otimizar os recursos necessários à prestação dos serviços como iluminação pública, semaforização, destinação de resíduos sólidos etc.
- Exigir nos programas habitacionais públicos a adoção de soluções que garantam a eficiência energética, o uso de energia solar e outras soluções de construção sustentável.

### *b. Transição ecológica na gestão dos Resíduos Sólidos*

Retomar a implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, na perspectiva de gerar uma drástica redução da emissão de metano e de promover uma gradativa transição na gestão dos resíduos sólidos em direção aos princípios do Lixo Zero, impulsionando a adoção dos princípios dos 4Rs (recusar, reduzir, reutilizar e reciclar) e do gerador/pagador, apoiando e estimulando as seguintes ações:

- Apoiar, técnica e financeiramente, a eliminação dos lixões, garantindo uma destinação adequada dos resíduos e promovendo a recuperação energética, por processos biológicos, dos aterros sanitários;
- Apoiar, técnica e financeiramente a ampliação da reciclagem dos resíduos sólidos, fomentando as cooperativas de catadores e incorporando-as, assim como as empresas de reciclagem, no sistema de manejo de resíduos sólidos urbanos;
- Apoiar, técnica e financeiramente, a ampliação da compostagem dos resíduos orgânicos e a sua reutilização na agricultura urbana e periurbana;
- Estimular a criação de consórcios intermunicipais para a gestão de resíduos e promover a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços de manejo, estimulando concessões comuns de municípios consorciados, a partir de planos regionais de gestão integrada em longo prazo e tecnologia que privilegie o aumento da triagem, ampliação do tratamento e recuperação energética por processos biológicos;
- Rever e ampliar os acordos setoriais de logística reversa para garantir efetivamente o princípio do gerador-pagador e estimular a transição dos processos produtivos industriais em direção à

adoção de práticas sustentáveis, que levem em conta a destinação final dos resíduos;

- Promover campanhas educativas e publicitárias para difundir os princípios dos 4Rs e da transição ecológica na destinação dos resíduos.

### *c. Resiliência e adaptação das cidades para enfrentar a emergência climática*

Retomar e ampliar o Sistema Nacional de Prevenção e Resposta a Desastres e Eventos Extremos, com objetivo de adaptar as cidades e aumentar sua resiliência por meio do financiamento de intervenções voltadas para a redução de riscos e prevenção de desastres, capacitação técnica dos governos estaduais e municipais e implementar sistemas de informação, monitoramento, incluindo as seguintes iniciativas:

- Financiar intervenções para ampliar a resiliência urbana e promover a adaptação das cidades às mudanças climáticas, como obras de drenagem urbana, contenção de encostas, recuperação da cobertura vegetal e provisão habitacional;
- Aprimorar os serviços de alertas e prevenção de desastres naturais e eventos extremos;
- Capacitar e financiar a estruturação das defesas civis municipais, incluindo o apoio aos Núcleos Comunitários de Defesa Civil (NUDEC), estimulando a organização das comunidades visando à autodefesa e ao protagonismo na melhoria das condições de segurança e nos planos de contingência;
- Fiscalizar as condições de segurança das barragens de resíduos da mineração e atuar junto às empresas responsáveis para que promovam as ações necessárias para a prevenção dos riscos.

*d. Apoio aos municípios para a promoção de ações voltadas para a transição ecológica*

Embora não seja competência direta do governo federal, ele deve estimular os municípios a adotarem em seus planos diretores e nos programas, projetos e obras urbanas uma ampla gama de soluções baseadas no respeito ao meio ambiente e que promovam sua transição em direção a um modelo de desenvolvimento sustentável, melhorando a qualidade ambiental urbana, entre os quais:

- Estimular a proteção e recuperação dos mananciais, nascentes e Áreas de Proteção Permanente, assim como promover a despoluição dos cursos d'água, rios e represas e ampliar as áreas permeáveis, tanto nos espaços públicos como nos imóveis privados, visando garantir a Segurança Hídrica e a melhoria da qualidade ambiental urbana;
- Estimular a agricultura urbana e periurbana, familiar e orgânica, com assistência técnica, apoio à agroecológica, fomento a circuitos curtos de comercialização, aproximando a produção do consumo e garantindo mercado por meio das compras locais e públicas, como na alimentação escolar;
- Ampliar as áreas verdes, livres e protegidas, tanto para oferecer mais espaços de lazer e fruição da natureza como para gerar equilíbrio climático nas cidades;
- Estimular a incorporar os aspectos de sustentabilidade e as tecnologias ambientais inovadoras nos projetos de edificação, como ampliação das áreas permeáveis, o reúso de água, a eficiência energética, utilização da energia solar, implantação de sistemas locais de tratamento primário de resíduos e esgoto etc.;

- Estimular a regulamentação pelos entes federados do pagamento de serviços ambientais voltado para ações que promovam a melhoria da qualidade ambiental urbana, a transição energética, a redução de emissões de gases de efeitos estufa, o fomento ao trabalho das cooperativas de catadores, a transição agroecológica etc.;
- Promover campanhas de educação ambiental e de mudança de hábitos urbanos, objetivando alterar a cultura do desperdício e promover a mobilidade sustentável, a alimentação saudável, a proteção ambiental e o uso responsável dos recursos naturais.

### **4.3 – Governança e fortalecimento institucional**

Em uma nação como o Brasil, onde cerca de 85% da população vive em cidades, é inadmissível imaginar que se possa prescindir de um órgão gestor dedicado a dialogar, articular, coordenar e apoiar o planejamento e o desenvolvimento urbano, respeitando a autonomia municipal, mas exercendo seu papel de coordenação interfederativa.

É premente que o trabalho iniciado pelo extinto Ministério das Cidades seja retomado. Mais do que isso, é necessário avançar no sentido de ampliar a capacidade de articulação e coordenação interfederativa do governo federal de modo a permitir a implementação efetiva de uma política nacional de desenvolvimento urbano, que considere as diferenças regionais, sociais, culturais econômicas e financeiras dos entes federativos.

Assim, avanços com relação ao ministério anterior serão necessários. Para além de sua atuação setorial, caberá ao novo ministério pensar e operar a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano a partir do território, considerando a diversidade dos entes federativos, tendo como norte a estratégia de desenvolvimento sustentável desenhada para todo o país.

O novo ministério deverá elaborar e definir, em processo participativo, diretrizes gerais para a política urbana nacional, orientando e apoiando os municípios em seus processos de planejamento da expansão urbana e desenvolvimento sustentável.

Para enfrentar os enormes déficits de infraestrutura e habitação urbanos, agravados pelo desmonte das políticas públicas nos últimos anos, será necessário construir estratégias e organizar o ministério para que, além de apoiar programas setoriais, fomente a implementação de programas intersetoriais e integrados, especialmente nas grandes aglomerações urbanas do Brasil, e dedique especial empenho para diminuir as desigualdades nas periferias urbanas em suas mais diversas manifestações pelo Brasil.

Neste sentido, o ministério deverá atuar por meio de um sistema com coordenação federal e implementação descentralizada nos estados e municípios, fortalecendo a democracia e a unidade na implementação de estratégias de desenvolvimento urbano. Mesmo sendo desafiador, será necessário apoiar diferentes serviços (mobilidade, saneamento básico) e produção de bens (habitação, equipamentos sociais), levando-se em conta as diferentes capacidades financeiras e técnicas dos entes, as distintas titularidades legais descentralizadas, principalmente nos municípios.

Ao contrário de sistemas muito bem-sucedidos como SUS e FUNDEF/FUNDEB e SUAS, neste caso não há recursos vinculados nos orçamentos para as políticas urbanas, mas tais políticas contam com recursos centralizados em fundos nacionais (como o FGTS, o FAT e os fundos constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste).

Para alcançar esses objetivos, propõem-se, portanto:



*a. Construção de um novo e renovado ministério para as cidades*

- Recriar o ministério dedicado às cidades, com competência para formular e coordenar, de forma articulada com as demais unidades da federação, a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Sustentável;
- O novo órgão fará a coordenação interfederativa de forma tripartite, com atenção às diferenças de porte, capacidade institucional, legislação, instâncias de controle social e capacidade de financiamento de cada ente federado. Para tanto, o papel dos governos estaduais assumirá importância estratégica na cooperação e ação regionalizada nos respectivos estados brasileiros;
- A ação do Ministério se dará por meio de programas e projetos que articulem, induzam e fomentem as políticas relacionadas ao desenvolvimento, planejamento e gestão das cidades, a partir de uma visão intersetorial de desenvolvimento territorial, que considere as carências urbanas setoriais, a heterogeneidade dos municípios brasileiros e, em especial, a complexidade dos problemas metropolitanos, dos grandes centros urbanos e das periferias urbanas em todo o país;
- A organização institucional desenvolverá políticas integradas intersetorialmente e fortemente atentas à dimensão territorial. Substituindo o atual vazio e desarticulação federais, esse ministério, em consonância com a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Sustentável, atuará segundo quatro grandes diretrizes:

*i. Gestão e Coordenação Interfederativa do Desenvolvimento Urbano e Planejamento do Território – estabelecendo diretrizes gerais para a política urbana nacional, o desenvolvimento sustentável das cidades e sua inserção na dinâmica regional.*

*ii. Formulação e Promoção de Programas Urbanos setoriais e intersetoriais – visando apoiar estados e municípios na*

*implementação de programas e projetos integrados e setoriais para enfrentar as carências de infraestrutura e de serviços urbanos, fomentando a cooperação entre os entes;*

*iii. Organização e Gestão compartilhada e territorializada de informações urbanas locais, regionais e nacionais, fomentando a transformação digital e a inteligência da informação na gestão e planejamento das cidades e territórios;*

*iv. Capacitação – visando coordenar programas de formação continuada sobre os temas da política urbana direcionados para gestores, movimentos populares e organizações não governamentais.*

#### *b. Criação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano*

- O Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano será construído gradativamente, objetivando fortalecer os processos de governança interfederativa, otimizar execução orçamentária, potencializar as cooperações interfederativas tripartites;
- Os planos, programas e projetos executados seguirão princípios e estratégias estabelecidos pela Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), reduzindo as desigualdades de acesso à cidade e recuperando a qualidade ambiental e a segurança urbana para a população residente e futura;
- O sistema estabelecerá linhas de financiamentos para subsidiar planos, programas e projetos formulados a partir de processos descentralizados de planejamento regional, estadual e local, porém formulados a partir de coordenação e cooperação entre as diversas instâncias, buscando a universalidade na adoção dos princípios da PNDU, assegurada a autonomia dos entes federativos;

- Os governos estaduais assumirão importância relevante na coordenação e operacionalização de programas para municípios com baixa capacidade de implementação da política urbana;
- A Caixa Econômica Federal exercerá papel relevante, retomando seu papel de agência implementadora de políticas urbanas, atuando de acordo com as diretrizes do novo ministério e apoiando os municípios em suas demandas específicas;
- O financiamento do sistema será tripartite e exigirá a criação de um fundo que operará com recursos onerosos e não onerosos, devendo ser implementado nas três instâncias governamentais. A participação federal se dará a partir dos fundos existentes, e a dos demais entes deverá considerar o perfil da receita e capacidade contributiva de cada unidade da federação;
- O sistema será coordenado pelo novo ministério, que fará a gestão dos temas urbanos e o integrarão órgãos do governo federal, como conselhos gestores de fundos específicos e a Caixa Econômica Federal, órgãos públicos dos demais entes federativos com destinação institucional específica de gestão política urbana, conselhos estaduais e municipais, agentes financeiros habilitados, agentes promotores e agentes técnicos;
- A participação dos entes federativos se dará por adesão ao sistema e aos programas. Considerando a intensa heterogeneidade das características, problemas e capacidades dos municípios brasileiros, os programas serão acessados de forma matricial e proporcional ao enquadramento dos municípios, considerando: capacidade local, estrutura de gestão, capacidades técnica, operacionais e financeiras, estratégias de desenvolvimento regional, porte, políticas setoriais específicas, como questões climáticas, bacias hidrográficas, questões culturais;

- À medida que forem se capacitando, os municípios gradativamente acessarão mais programas. Serão tratados com prioridade projetos integrados e a construção de estruturas locais integradas que fomentem a cooperação entre os entes, especialmente em regiões metropolitanas e nos grandes centros urbanos brasileiros;
- O controle será exercido por instâncias institucionais de participação social formais organizadas nas diferentes escalas federativas e ligadas à política urbana de forma transparente e acessível ao acompanhamento por toda a sociedade.

#### **4.4 – Participação cidadã e controle social**

A valorização da participação social e o controle social das políticas públicas serão princípios estruturantes de toda ação na esfera do desenvolvimento urbano. É fundamental que a ação para a transformação das cidades proposta neste texto seja mobilizadora do conjunto de atores da sociedade que participam dessa transformação.

Nesse sentido, é imprescindível tanto reconstruir espaços de participação que foram extintos pela atual gestão quanto ampliar as formas, abrangências e diversidade de atores neste processo.

A participação cidadã deverá integrar os processos de formulação e gestão da política urbana no âmbito do governo federal, que deverá incentivar a ampliação dos canais e formas de participação nos estados e municípios, tanto para elaboração quanto para o monitoramento das políticas e serviços públicos. A utilização dos recursos digitais e aplicativos deve ser incorporada a esses processos para favorecer essa participação, democratizar o acesso à informação e empoderar a sociedade civil.

A elaboração de políticas públicas, a definição de programas, a alocação de investimentos e a implementação de programas deverão

prever mecanismos que assegurem a participação e o controle social, adotando-se os mais diversos mecanismos de participação, como conselhos, consultas públicas, audiências públicas e instâncias de monitoramento e acompanhamento de sua execução.

As principais propostas para a retomada da democracia participativa na política urbana estão listadas a seguir:

- A recriação do Conselho Nacional das Cidades, com caráter consultivo e deliberativo, com maioria da sociedade civil e com forte participação dos estados e municípios, por meio de suas instâncias representativas;
- Retomada do Sistema de Conferências das Cidades, qualificando-o como instância para definição de diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Regional e Urbano, com imediata convocação da 6a. Conferência das Cidades, com estratégias de mobilização social das cidades brasileiras, com ampliação da diversidade dos grupos sociais;
- Integração do Conselho Nacional das Cidades ao Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, a ser construído mediante amplo processo participativo;
- Instituição de mecanismos que fomentem a interlocução, sinergia e a criação de conselhos estaduais e municipais afeitos à política urbana, ampliando as formas de participação e fomento à organização da sociedade como objetivo estratégico de governo;
- Retomar e aprofundar, também no campo orçamentário federal, a adoção de mecanismos que permitam a participação ampla, qualificada e democrática, tanto em suas definições macro-orçamentárias quanto nos critérios de sua distribuição nos territórios, por meio de:

- i. Instâncias participativas para debater e monitorar Orçamento Geral da União – PPA / LDO / LOA, em toda a sua amplitude, e não só das demandas específicas e setoriais;
- ii. Ampliação da representatividade dos Conselhos gestores de fundos públicos;
- iii. Condicionar nos projetos integrados de grande porte, financiados pelo governo federal, a exigência de criação de Conselhos Gestores dos Projetos nos territórios objeto de intervenção, com a participação dos órgãos do executivo dos três níveis de governo envolvidos, agentes operadores, financiadores, executores e representantes da população beneficiada;
- iv. Fomentar a aplicação do Estatuto das Cidades em sua dimensão participativa, por meio da regulamentação das instâncias de participação; da previsão clara dos procedimentos para consultas e audiências públicas e fóruns, garantindo o cumprimento da vontade popular e da definição da política de consequências para situações de ausência de participação;
- v. Coordenar mesas de negociações entre agentes operadores e financeiros e demais atores envolvidos, especialmente os movimentos populares para monitoramento dos programas de modo a debater, rever e atualizar normativos e acompanhar sua implementação.

## Referências

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit habitacional no Brasil – 2015. Belo Horizonte: FJP, 2018.

\_\_\_\_\_. Déficit habitacional no Brasil – 2016–2019. Belo Horizonte: FJP, 2020.

GIVISIEZ, Gustavo Henrique Naves; OLIVEIRA, Elzira Lúcia de. *Demanda futura por moradias: demografia, habitação e mercado*. Niterói: Prop/UFF, 2018.

IBGE\_\_\_\_\_. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) – 2015*. Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP), Diretoria de Estatística e Informações (Direi).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE\_\_\_\_\_. *Aglomerados subnormais 2019*. Classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à Covid-19. Rio de Janeiro, 2020.

CADERNOS  
TEORIAeDEBATE

---

Fundação Perseu Abramo

Rua Francisco Cruz, 234 - Vila Mariana 04117-091 São Paulo - SP

Fone: (11) 5571 4299 - [www.fpabramo.org.br](http://www.fpabramo.org.br)