

## Capítulo 2

### **Enfrentar a desigualdade urbana e a emergência climática: os grandes desafios das cidades brasileiras no século XXI**

Nabil Bonduki <sup>10</sup>

A questão urbana é um dos temas mais complexos e desafiadores enfrentadas pelo Brasil e pelo planeta no século XXI. Considerando a sua centralidade na vida de 85% da população brasileira e 56% da população mundial, essa em acelerado processo de crescimento, e sua intersetorialidade, ela pode contribuir decisivamente para o desenvolvimento sustentável, a redução de desigualdades, a inclusão social e a mitigação da emergência climática.

A pobreza extrema e a exclusão social se concentram nas cidades, 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 cada vez mais intensificados pelas mudanças climáticas. O desenvolvimento

<sup>10</sup> Professor Titular da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP) e integrante do Conselho Diretivo do Centro Internacional de Inovação e Desenvolvimento de Cidades MIL da Universidade de São Paulo (CIIDCMIL-USP), Vereador da Cidade de São Paulo, Brasil.

urbano excludente, a degradação ambiental e a emergência climática necessitam ser enfrentados de forma indissociáveis.

No Brasil, as cidades concentram 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, devido ao caráter excludente das políticas executadas. Avanços significativos, mas insuficientes, foram alcançados a partir do retorno à democracia e da Constituição de 1988, sobretudo porque o país passou por um longo período de baixo crescimento e crise econômica nos anos 1980 e 1990.

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, impulsionadas pela expansão econômica da primeira década do século, começaram a alterar esse estado de coisas. Mas essas iniciativas foram prejudicadas pela crise política, econômica e institucional a partir de 2013, que levou, em 2016, à destituição da presidente Dilma Rousseff. Em 2019, o aprofundamento desse processo levou à extinção do Ministério das Cidades e à desestruturação da política urbana.

A recriação do Ministério das Cidades em 2023, na perspectiva de reconstrução e transformação do país, ainda não gerou, infelizmente, a necessária formulação de uma nova política urbana que dê conta dos desafios de século XXI, promovendo de modo articulado o combate à pobreza, a redução das desigualdades que materializem o direito à cidade e o enfrentamento da emergência climática.

O país precisa de ações resolutivas, eficazes, democráticas, integradas e equilibradas em termos federativos para que as cidades possam se constituir como um eixo central de uma estratégia de crescimento econômico sustentável, a partir da reconstrução da sua qualidade ambiental, por meio de investimentos realizados de forma integrada, tendo por base os territórios, articulando infraestrutura de transporte público, habitação, saneamento básico e equipamentos sociais. 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.

Mesmo que os governos busquem garantir o direito à cidade para todos, priorizando o acesso aos serviços e bens indispensáveis para uma vida digna, esse objetivo dificilmente poderá ser alcançado plenamente sem substancial melhoria 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, os programas urbanos, sem sacrificar seus objetivos, princípios e diretrizes específicos, devem se articular com um projeto de desenvolvimento sustentável, contribuindo tanto para gerar emprego e impulsionar a economia, com investimentos para garantir os direitos urbanos e reduzir as desigualdades socioterritoriais, como para promover a transição ecológica das cidades.

A centralidade e importância das cidades no Brasil 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). Nesse modelo de governança, é essencial a existência de um sistema de controle social e participação da sociedade voltado para questão urbana e territorial.

O modelo de participação baseado no Conselho das Cidades, que funcionou durante os governos Lula e Dilma e que, recentemente, foi retomado parece insuficiente para incorporar novos atores urbanos, os novos instrumentos e tecnologias de participação e os desafios de uma gestão democrática do século XXI.

## **Avanços e retrocessos na política urbana brasileira**

Apesar de sensíveis avanços em vários aspectos, 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 programas implementados a partir da criação do Ministério das Cidades (2003) proporcionou ações relevantes para a qualidade de vida nas cidades. Sobretudo a partir de 2007, com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Governo Federal destinou volume inédito de recursos para financiar programas que buscavam garantir os direitos urbanos básicos - como moradia, saneamento básico e mobilidade - na perspectiva de garantir o acesso ao direito à cidade. Pela primeira vez, o Orçamento Geral da União (OGU) foi mobilizado em larga escala para o subsídio habitacional voltado para as faixas de baixíssima renda. Além disso, o orçamento do FGTS foi enormemente ampliado para viabilizar o financiamento habitacional em escala inédita.

No entanto, ao não enfrentar os elementos estruturais que geram as desigualdades urbanas, como a questão fundiária, a especulação imobiliária, a segregação urbana e a falta de articulação entre as políticas setoriais urbanas, assim como a falta de diversidade nos programas habitacionais e desconsideração dos diferentes contextos urbanos da rica tipologia de cidades no país, os resultados ficaram muito aquém do que o volume de investimentos poderia ter gerado.

Ao entrar na política de governabilidade, perdendo seu escopo original, o Ministério das Cidades teve dificuldade em integrar as políticas setoriais, em implementar uma intervenção estrutural nas regiões metropolitana e em enfrentar a questão fundiária urbana, que continuou marcadas por processos especulativos, o que acabou por dificultar a inserção urbana dos empreendimentos habitacionais.

Apesar disso, muitos avanços ocorreram inclusive na esfera internacional, onde o Brasil contribuiu 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.

Entretanto essa trajetória foi interrompida e, sob a égide do ajuste fiscal a partir de 2015, nunca alcançado. A partir daí, o país viveu a um progressivo desmonte das políticas públicas urbanas e, especialmente, a 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 enfrentou entre 2020 e 2022 aumentaram 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 precisam ser estruturadas para enfrentá-los. Não se trata de simplesmente reconstruir o modelo de intervenção na questão urbana que foi adotado no 1º período do Ministério

das Cidades (2003-2018), mas repensar uma estratégia para enfrentar velhos desafios, como a inclusão urbana de forma combinada com novas questões, em particular, a emergência climática e o esgotamento do paradigma do desenvolvimento e crescimento ilimitado. Mudar a cultura urbana, o modo de vida, os padrões de consumo e a (i)lógica do desperdício é fundamental.

## **A crise da moradia, os avanços e limites 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 milhões) 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 das necessidades urbanas qualitativas são as favelas e as comunidades urbanas, nova denominação que o IBGE, no Censo de 2022, atribuiu aos assentamentos precários urbanos, anteriormente chamados, equivocadamente de “aglomerados subnormais”. Em 2022, o Censo identificou 12,3 mil Favelas e Comunidades Urbanas, onde viviam 16,4 milhões de pessoas, o que equivalia a 8,1% da população do país. Esse número demonstram o enorme crescimento da precariedade nas cidades brasileiras na 2<sup>a</sup> década do século XXI pois, em 2010, foram recenseadas 6,3 mil Favelas e Comunidades Urbanas, onde residiam 11,4 milhões de pessoas, ou 6,0% da população do país naquele ano.

Apenas a urbanização e a inserção urbana desses assentamentos, assim como a eliminação das áreas de risco, requer, além de obras de infraestrutura, uma produção de novas moradias estimada em cerca de 3,2 milhões de unidades para atender as famílias que precisarão ser remanejadas. 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 Ministério das Cidades, nos primeiros governos Lula (2003-2010) implementou importantes avanços institucionais, reestruturando o setor habitacional, que resultou na elaboração, em 2004, da Política Nacional de Habitação (PNH), na instituição do Sistema e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (2005) e na formulação do Plano Nacional de Habitação (2008).

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 (MCMV, 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, trouxeram outras inovações, como os conceitos de urbanização integrada e de regularização fundiária; programas direcionados aos movimentos sociais e cooperativas urbanas e rurais; o acesso a 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 2018, o MCMV contratou 5,4 milhões de moradias, atuando em 96% dos municípios brasileiros, sendo 1,9 milhões destinadas a famílias de baixíssima renda (até R\$ 1.800, ou seja US\$ 450, em valores de 2018), enquadradas na Faixa 1 do Programa. Para viabilizar esse atendimento, foram investidos em subsídio cerca de R\$117 bilhões (valores de 2018), dos quais R\$ 85 bilhões 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% tinham renda familiar de até R\$ 800.

Outro importante avanço importante foi a criação das modalidades Minha Casa Minha Vida Entidades e Habitação Rural, baseados na autogestão, reconhecendo a capacidade dos movimentos sociais urbanos e rurais como agentes do programa.

Malgrado os indiscutíveis méritos do MCMV, sobretudo no que se refere ao atendimento à faixa de mais baixa renda, o programa se limitou a produção em escala de moradias nem enfrentar a questão urbana, a especulação fundiária e articular a produção de moradia com as demais políticas públicas. O programa investiu uma soma enorme de recursos públicos sem ter exigido dos municípios a adoção de instrumentos urbanísticos e uma política fundiária que combatesse a especulação com a terra e, em muito caso, sem articular a construção de conjuntos habitacional com a necessária inserção urbana. Salvo honrosas exceções, os empreendimentos foram localizados em áreas distantes dos empregos e com deficiência de infraestrutura.

Já o PAC- Urbanização de Assentamentos Precários foi o maior programa de urbanização de Favelas e Comunidades Urbanas do país: nos 800 projetos contratados, seriam beneficiadas cerca de 2 milhões de famílias; no entanto, a enorme dificuldade encontrada na implementação de parte significativa dos projetos reduziu o impacto do programa, que em 2023 tinha ainda 400 projetos não concluídos, incluindo inúmeros sequer iniciados.

Esses programas foram radicalmente reduzidos após o governo Dilma. O PAC-UAP foi praticamente paralisado e o Governo Bolsonaro, ao transformar o MCMV no Programa Casa Verde Amarela, zerou as contratações de moradias para a Faixa 1, cortando os recursos do OGU

destinados ao programa. As modalidades destinadas aos movimentos sociais e cooperativas urbanas e rurais, como o MCMV Entidades, baseados na autogestão, foram interrompidos, incluindo os projetos já contratados.

Em 2023, no 3º governo Lula, o MCMV foi retomado, reabrindo-se a atendimento à Faixa 1, retomando os projetos paralisados da modalidade entidades e rural e criando-se condicionantes para localização dos empreendimentos, em resposta a forte crítica à falta de inserção urbana dos conjuntos produzidos nas etapas anteriores do programa. Os resultados, no entanto, ainda não puderam ser verificados.

Uma novidade relevante do Lula 3 foi a formulação do Programa Periferia Viva, que incorporou com muitos avanços o antigo PAC de Urbanização de Assentamentos Precários. O Periferia Viva busca realizar uma intervenção integrada em assentamentos periféricos com uma maior participação das comunidades na perspectiva de incorporar a enorme potencialidade existentes nessas comunidades. O programa, inclui além cardápio de obras necessária para a urbanização, com implantação de infraestrutura, como também realizar intervenções voltadas às políticas sociais e de promoção da cidadania.

## A mudança de modelo no saneamento básico

Os déficits de saneamento básico no Brasil são significativos e concentram-se na população mais pobre, moradora dos bairros periféricos, favelas 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.

Mesmo nas metrópoles, as águas urbanas estão fortemente poluídas pela ausência de tratamento adequado de esgotos e disposição inadequada 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.

Apesar dessas condições desfavoráveis, nas últimas décadas foram obtidos resultados significativos. A taxa da população com acesso à água potável passou de 84%, em 2000, para 97%, em 2015 (Relatórios da Organização Mundial da Saúde e Unicef), enquanto o acesso à solução adequada de esgotamento sanitário passou de 73,3%, em 2009, para 81,2%, em 2015 (PNAD 2015, IBGE). Importante ressaltar que esses resultados positivos foram obtidos, sobretudo, atendendo a população de baixa renda. Enquanto o aumento a cobertura da coleta de esgoto aumentou 27% no total do Brasil, para famílias com renda até 3 salários-mínimos, o crescimento foi de 45% e na faixa até um salário-mínimo, o aumento alcançou 61%.

Esse avanço foi obtido através da 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. Entre 2003 e 2015, cerca de R\$200 bilhões 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, 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.

Após 2016 os investimentos previstos no OGU para o saneamento básico foram sendo reduzidos. O mesmo ocorreu com os recursos do FGTS: entre 2016 e 2019, dos R\$ 28,5 bilhões disponíveis no orçamento do FGTS foram contratados apenas R\$ 5,7 bilhões (19,9%), segundo a Caixa Econômica Federal e o Conselho Curador.

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 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.

## **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 espraiadas, 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 cidades. 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 metrôs, 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 associados ao conceito de mobilidade urbana, que superam 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, da ordem de R\$ 200 bilhões, 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, a destituição do governo em 2016, seguida do ajuste fiscal e da criação da Teto de Gastos em 2017, 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 R\$15 bilhões 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 reduziram drasticamente a atuação do governo federal, o que vem contribuindo para agravar a crise no sistema de transporte coletivo, situação que ainda não foi recuperada no governo Lula 3.

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.

A Pesquisa OD realizada na Região Metropolitana de São Paulo revelou uma queda significativa das viagens por transporte coletivo e um

crescimento das viagens por automóveis, o que vai na contramão dos que seria necessário para enfrentar a emergência climática e a crise urbana

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, metrôs 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 entre 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.

## **A emergência climática, os eventos extremos e a necessidade de uma política de prevenção de riscos e desastres**

Vivemos em plena crise climática provocada pela emissão de gases de efeito estufa. Os eventos extremos, as 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.

Após o desastre na Serra Fluminense em 2011, que gerou cerca de 200 mortes, o governo Dilma encarou o desafio de construir uma política integrada para apoiar estados e municípios na gestão dos riscos e resposta a desastres. Para isto, disponibilizou recursos da ordem de R\$19 bilhões para projetos e obras de prevenção, mapeamento das áreas de risco, aprimoramento da capacidade de resposta a desastres e montar 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 hidro meteorológicas e geodinâmicas, para acionar um sistema de alertas para eventos extremos.

Este esforço também foi paralisado 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.

O governo Bolsonaro cancelou os investimentos em prevenção de riscos e desastres nas cidades exatamente no momento em que 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 e em 2024, a tragédia no Rio Grande do Sul e no litoral de São Paulo, entre outros graves eventos.

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 (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.

### **Diretrizes para uma nova política urbana, baseada no direito à cidade e ao enfrentamento da crise climática**

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, a discriminação e as desigualdades.

Nessa perspectiva, as diretrizes que devem orientar uma nova política urbana para o século XXI 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 SM) 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 as 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.

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 sócio territorial, 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.

Mudanças estruturais na forma de produção e reprodução das cidades são fundamentais. Inovações se impõem em relação ao antigo modelo de estruturação do Ministério das Cidades, órgão coordenador da política urbana em nível nacional que, em linhas gerais, não foi alterado no governo Lula 3, com exceção da criação da Secretaria Nacional das Periferias (SNP).

No âmbito de uma nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, deve-se 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 multisectoriais, que envolvam vetores sociais, econômicos, culturais e territoriais e urbanísticos.

Essa concepção está incorporada ao Programa Periferia Viva, novidade a ser saudada.

Essa multisetorialidade, um desafio e uma inovação, deverá abranger não só as políticas urbanas de habitação, saneamento básico e mobilidade, atribuições que são tradicionalmente consideradas os objetos de intervenção específicos da política urbana, como outras, como meio ambiente, cultura, patrimônio histórico, equipamentos sociais e emprego e renda, levando ao desafio maior da construção de uma sinergia multiministerial.

A ênfase que precisa ser dada a ação integrada baseada no território, não significa que os programas setoriais devem deixar de existir, dado que problemas específicos de cada setor precisam ser enfrentados. Mas eles precisam ser implementados no âmbito desta visão holística, que deverá ser perseguida através de instrumentos, grupos de trabalho e cooperações várias.

Pensar as questões urbanas a partir dos territórios, incorporando os componentes ambientais cada vez mais importantes, como as bacias hidrográficas e os biomas, é essencial para formular políticas e programa integrados.

As regiões metropolitanas merecem um olhar especial, tendo em vista sua relevância demográfica, econômica e concentração de problemas urbanos e sociais. Mas, da mesma forma, outras realidades urbanas, territoriais e regionais, como as aglomerações urbanas e as microrregiões merecem ser olhadas com especificidades, gerando programas especiais, focados em cada situação.

Os cerca de quatro mil pequenos municípios, com população inferior a vinte mil habitantes, precisam ter uma política urbana específica pois eles não têm nada a ver com as que foram pensadas para as regiões metropolitanas ou mesmo para as cidades médias. Já a articulação dos municípios de uma mesma microrregião, que podem se estruturar em consórcios públicos, poderá desempenhar um papel essencial, assim como uma maior participação dos estados na política urbana.

## **Propostas para uma nova política urbana**

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 são um dos pontos de fragilidade não só do Ministério das Cidades, mas de praticamente todos os entes federativos, que tratam as questões urbanas de forma fragmentada, de modo que o enfrentamento de um problema, por exemplo, a falta de moradia, gera outras deficiências com maior distância entre a moradia e o trabalho, falta de infraestrutura e de equipamentos sociais e deficiência no sistema de transporte coletivo.

Por isso, propomos implementar, sempre que possível, programas integrados com base em territórios, garantindo que mesmo os programas setoriais que, por suas características específicas, precisem ser mantidos, sejam baseados uma 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, vamos apresentar diretrizes, propostas e ações organizadas de forma transversal e integrada em torno dos dois principais desafios urbanos no século XXI:

- a) Redução das desigualdades urbanas para garantir o direito à cidade
- b) Transição ecológica das cidades, enfrentando a emergência climática e qualificando o ambiente urbano

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

Esse desafio orienta-se pelo objetivo prioritário de garantir o direito à cidade para todos, reduzindo as desigualdades socioterritoriais. Sob esse guarda-chuva 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.

Como vimos, 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 e 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, chamada pelo sociólogo Lucio Kowarick de “espoliação urbana”.

A política urbana do século XXI, 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 é fundamental, mas insuficiente. Os investimentos nas políticas públicas urbanas são fundamentais para a redução das desigualdades socioterritoriais e para garantir direitos constitucionais, como moradia digna, universalização da infraestrutura urbana e do saneamento básico, 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.

Para enfrentar esse desafio e avançar em direção ao direito à cidade, as seguintes diretrizes deveriam orientar uma nova política urbana:

- Articulação das políticas urbanas setoriais em programas integrados e, sempre que possível, com base no território.
- Priorização dos 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.

- Subsídio à população de baixa renda para garantir o direito à cidade, nas suas diferentes vertentes: habitação, saneamento básico, mobilidade, infraestrutura, acesso à internet, etc.;
- Promoção da 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.
- Redução e, gradativamente, eliminação das 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.
- Respeito em todas as ações e programas, 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.
- Garantia, nos programas habitacionais e de saneamento, de um leque de modalidades de gestão e tipologias, inserção urbana e uma flexibilidade na análise dos projetos, de modo a atender à

diversidade de situações urbanas, regionais e culturais existentes no país.

- Proteção dos 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.
- Garantia, em todos os programas urbanos, das 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.
- Incorporação em todos os programas urbanos e, especialmente, na mobilidade e no espaço público, da 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.
- Fomento e indução, por meio de diretrizes gerais e condições de acesso a financiamento, à 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.

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

A transição ecológica e energética objetiva 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 da carga, a construção civil e a decomposição dos resíduos têm grande participação nas emissões.

Nas cidades 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 através do fortalecimento da rede de 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. E, ainda, fortalecer o sistema de planejamento territorial e urbano e as políticas setoriais, através de programas específicos e da instrumentalização e capacitação dos governos subnacionais para promover uma transição ecológica nas cidades. Para alcançar esses objetivos, propomos os seguintes diretrizes, organizadas por grandes temas:

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

Objetiva estimular e apoiar ações articuladas dos três níveis de governo e do setor privado, voltadas a promover a transição energética nas cidades, considerando os seguintes aspectos:

- Redução das 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, metrôs e VLTs e a mudança energética da frota dos ônibus, veículos urbanos de carga (VUCs) e caminhões;
- Apoio à descarbonização da cadeia da construção civil, fomentando a pesquisa e o uso de materiais, tecnologias e processos construtivos de baixa emissão de 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.
- Indução à transição e eficiência energética nos serviços urbanos sob responsabilidade do poder público, 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.
- Exigência, nos programas habitacionais públicos, da 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 é fundamental, 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 5R (repensar, recusar, reduzir, reutilizar e reciclar) e do gerador/pagador, apoiando e estimulando as seguintes ações:

- Apoiar a eliminação dos lixões, garantindo uma destinação adequada dos resíduos e promovendo a recuperação energética, por processos biológicos, dos aterros sanitários;
- Apoiar 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 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 a 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 a adoção de práticas sustentáveis, que levem em conta a destinação final dos resíduos;
- Promover campanhas educativas e publicitárias para difundir os princípios dos 4R 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 através 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, tais 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. Estímulo aos municípios para a promoção de ações voltadas para a transição ecológica**

Os municípios precisam adotar 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 através 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 reuso 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.

## **Considerações finais**

Há hoje relativo consenso na avaliação de que as cidades brasileiras apresentam forte desigualdade socioterritorial e que não estão preparadas para enfrentar a emergência climática. O diagnóstico está claro, embora os negacionistas busquem minimizar a gravidade da crise climática. Também não é segredo para ninguém, até porque as consequências dos eventos extremos estão visíveis a olho nu para quem quiser observar, que os eventos extremos estão ocorrendo com maior frequência, gerando graves consequências nas cidades. Ao mesmo tempo, a desigualdade socioterritorial, além de gerar exclusão urbana e social, gera fortes deseconomias urbanas, tempo de deslocamento inadmissíveis em uma cidade, a insegurança urbana e impactos ambientais graves, como a ocupação de fundos de vale pelos sem-teto.

Amplos setores da sociedade estão convencidos que é necessário enfrentar esses desafios, mas quem está disposto a mudar seu modo de vida

para implementar as ações necessárias? O poder público reconhece a gravidade da situação, mas ao contrário do discurso, faz muito pouco. Governantes falam de desigualdade e de crise climática, mas não implementam as medidas concretas necessárias para gerar uma mudança.

Não é possível esperar mais para atacar essas duas frentes indispensáveis para alterar a situação das cidades no século XXI. Nesse artigo, apontamos um leque de diretrizes e ações que precisam ser implementadas pelos três níveis de governo para enfrentar esses desafios. São apenas sugestões que precisam ser aprofundadas em amplo debate público.

Não podemos esperar mais para adotar medidas drásticas para garantir cidades mais justas e sustentáveis até o final do século XXI.

## Referências

Afonso, Damares Lopes, & Almeida, Eduardo Simões de (2020). A Lei do Saneamento Básico e seu impacto nos índices de acesso aos serviços de saneamento básico. *Planejamento e políticas públicas*, 56. <https://doi.org/10.38116/ppp56art5>

Bonduki, Nabil (2014). *Pioneiros da Habitação Social*. São Paulo: Edunesp/Sesc.

Bonduki, Nabil (2018). *A luta pela Reforma Urbana no Brasil*. São Paulo: Casa da Cidade Edições.

Cordeiro, Berenice de Souza (2009). *Lei nacional de saneamento básico: perspectivas para as políticas e a gestão dos serviços públicos*, Brasília: Ministério das Cidades.

Fundação João Pinheiro (2018). *Déficit habitacional no Brasil - 2015*. Belo Horizonte: FJP.

Fundação João Pinheiro (2020). *Déficit habitacional no Brasil - 2016-2019.* Belo Horizonte: FJP.

Fundação Perseu Abramo (2022). *Reconstrução e transformação das cidades brasileiras.* São Paulo: Caderno de Teoria e Debates.

Givisiez, Gustavo Henrique Naves, & Oliveira, Elzira Lúcia de (2018). *Demandas futuras por moradias: demografia, habitação e mercado.* 1a ed. - Niterói: UFF, Pró-reitoria de Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação.

Guimarães, Geraldo Spagno (2019). *Comentários à Lei de Mobilidade Urbana (Lei N° 12.587/12 e Atualizações).* São Paulo: Fórum.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2015). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) - 2015.* Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP), Diretoria de Estatística e Informações (Drei).

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2020). *Aglomerados subnormais 2019: Classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19.* Rio de Janeiro.

Kowarick, Lucio (1980). *Espoliação urbana.* Rio de Janeiro, Paz e Terra.

Ministério das Cidades (2004). Política Nacional de Política. Brasília: Ministério das Cidades.

Ministério das Cidades. (2009) Plano Nacional de Habitação. Brasília: Ministério das Cidades.

Pinsky, Jaime. (Org.). (2018) *Brasil: o futuro que queremos.* São Paulo: Editora Contexto.