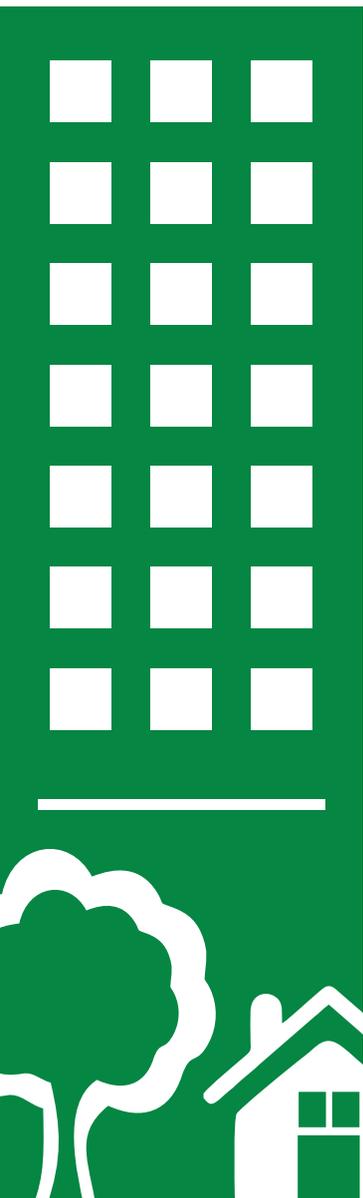
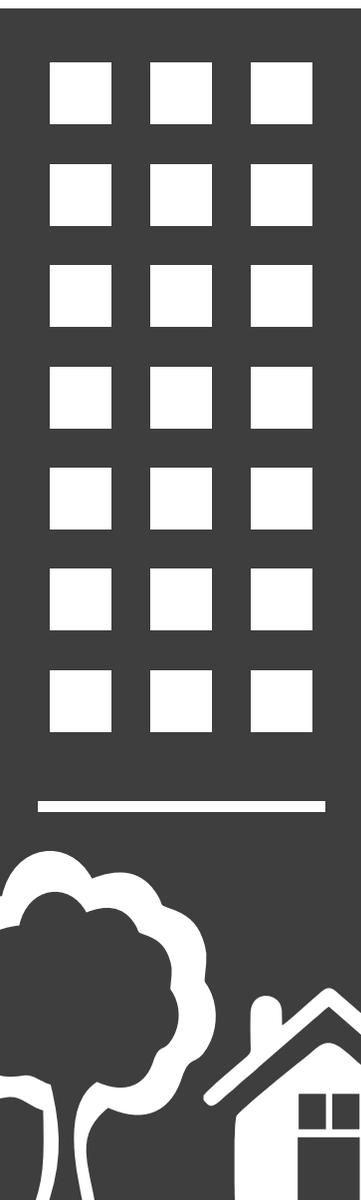


RELATÓRIO BRASILEIRO PARA A HABITAT III



RELATÓRIO BRASILEIRO PARA A HABITAT III



ConCidades
CONSELHO DAS CIDADES

ipea

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Ministro Valdir Moysés Simão

ipea

**Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Jessé José Freire de Souza

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Alexandre dos Santos Cunha

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

Roberto Dutra Torres Junior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Marco Aurélio Costa

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

André Bojikian Calixtre

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

José Eduardo Elias Romão

Chefe de Gabinete

Fabio de Sá e Silva

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

Paulo Kliass

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Presidência da República

Presidenta

Dilma Rousseff

Vice-Presidente

Michel Temer

Ministério das Cidades

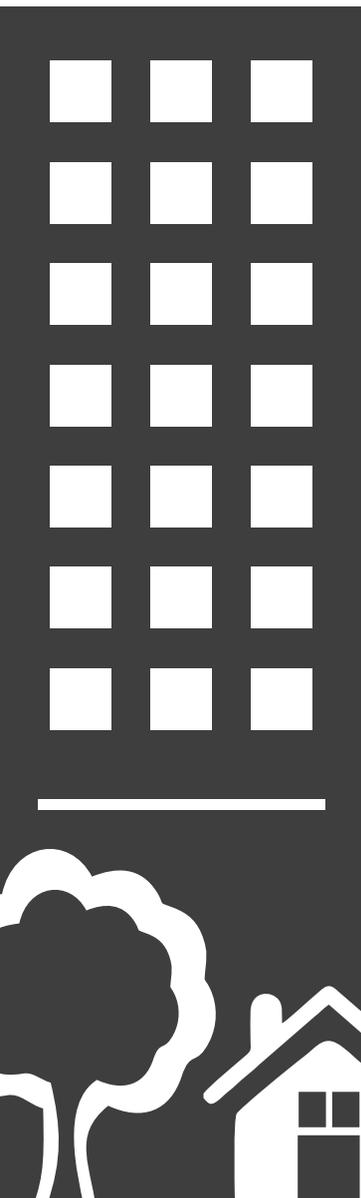
Ministro

Gilberto Kassab

Secretário Executivo

Elton Santa Fé Zacarias

RELATÓRIO BRASILEIRO PARA A HABITAT III



ConCidades
CONSELHO DAS CIDADES

ipea
Brasília, 2016

RELATÓRIO BRASILEIRO PARA A HABITAT III

Relatório aprovado pelo Conselho das Cidades no dia 17 de setembro de 2015 e pelo Grupo de Trabalho Habitat, instituído pela Resolução Administrativa nº 29 de 2014 do Conselho das Cidades.

Relator: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Coordenação

Renato Balbim

Editores

Renato Balbim

Roberta Amanajás Monteiro

Equipe Técnica

Bárbara Marguti

Cleandro Krause

Ernesto Pereira Galindo

Francisco Comaru

Gustavo Luedemann

Israel Madureira

Mariana Levy Piza Fontes

Roberta Amanajás Monteiro

Renato Balbim

Vicente Lima Neto

Instituições Parceiras

Ministério das Cidades

Ministério das Relações Exteriores

Secretaria de Relações Institucionais

Secretaria Executiva do Conselho das Cidades

Secretário Executivo

Cláudio Trinchão

Coordenadora

Isabela Sbampato B. R. de Paula

Equipe Técnica

Leonardo da Silva Palmeira

Ramona Rodrigues Oliveira Jacques

Tereza Maria Góes Monteiro de Oliveira

Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos

Secretário Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos

Luis Oliveira Ramos

Equipe técnica

Carolina Baima Cavalcanti

Secretaria Nacional de Habitação

Secretária Nacional de Habitação

Inês da Silva Magalhães

Equipe técnica

Amanda Olalquiaga

Julia Spinelli

Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental

Secretário Nacional de Saneamento Ambiental

Paulo Ferreira

Equipe técnica

Alexandre Araújo Godeiro Carlos

Flávia Ribeiro Cavalcanti

Secretaria Nacional de Transporte e de Mobilidade Urbana

Secretário Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana

Dario Rais Lopes

Equipe técnica

Claudio O. da Silva

Glaucia Maia

GT Habitat III

Conselho das Cidades – Segmentos

Entidades dos Trabalhadores – Guilherme Carpintero

Entidades Empresariais – Ana Lia de Castro

Entidades Profissionais, Acadêmicas e de Pesquisas – Haroldo Pinheiro Villar Queiroz

Movimentos Populares – Marcelo Braga Edmundo, Miguel Lobato Silva, Vidal Barbosa da Silva e Wilson Valério das Rosas Lopes

Organizações Não Governamentais – Nelson Saule Júnior

Poder Público Estadual – Mauro Rockenbach

Poder Público Municipal – Alex Marques Rosa

Conselho das Cidades – Poder Público Federal

Caixa Econômica Federal – Noemi de Aparecida Lemes e Eleonora Lisboa Mascia

Casa Civil da Presidência da República – Wellington Gomes Pimenta

Ministério da Fazenda – Marisa S. D. Durães e Fulvio Marino Negro

Ministério da Integração Nacional – Maria Thereza Ferreira Teixeira

Ministério da Saúde – Tell Victor Furtado Coura

Ministério das Relações Exteriores – Carlos Fernando Gallinau Cuenca e Lucianara Andrade Fonseca

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Jarbas Antônio Ferreira

Ministério do Meio Ambiente – Nazaré Soares e Joana Dias Tanure

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – Maria Fernandes Caldas e Alice Carvalho

Ministério do Trabalho e Emprego – Quênio Cerqueira de França

Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República – Paula Ravanelli Losada

Relatório brasileiro para o Habitat III / relator: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília: ConCidades, IPEA, 2016.

139 p.
Inclui Bibliografia.

Relatório aprovado pelo Conselho das Cidades no dia 17 de setembro de 2015 e pelo Grupo de Trabalho Habitat, instituído pela Resolução Administrativa nº 29 de 2014 do Conselho das Cidades.

ISBN: 978-85-7811-204-2

1. Economia Urbana. 2. Planejamento Urbano. 3. Habitat.
4. Urbanização. 5. População Urbana. 6. Saneamento. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. II. Conselho das Cidades.

CDD 307.76

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

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO DO MINISTÉRIO DAS CIDADES	9
APRESENTAÇÃO DO MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES	11
APRESENTAÇÃO DO INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA	13
PARA ENTENDER O RELATÓRIO	17
INTRODUÇÃO	23
CAPÍTULO 1 QUESTÕES DEMOGRÁFICAS URBANAS E DESAFIOS PARA A NOVA AGENDA URBANA	29
CAPÍTULO 2 PLANEJAMENTO URBANO E TERRITORIAL: QUESTÕES E DESAFIOS PARA UMA NOVA AGENDA URBANA	41
CAPÍTULO 3 MEIO AMBIENTE E URBANIZAÇÃO: QUESTÕES E DESAFIOS PARA UMA NOVA AGENDA URBANA	57
CAPÍTULO 4 GOVERNANÇA URBANA E LEGISLAÇÃO: QUESTÕES E DESAFIOS PARA UMA NOVA AGENDA URBANA	69
CAPÍTULO 5 ECONOMIA URBANA: QUESTÕES E DESAFIOS PARA UMA NOVA AGENDA URBANA	81
CAPÍTULO 6 HABITAÇÃO, SANEAMENTO E SERVIÇOS BÁSICOS: QUESTÕES E DESAFIOS PARA UMA NOVA AGENDA URBANA	93
DESAFIOS PARA UMA NOVA AGENDA URBANA	111
REFERÊNCIAS	117
ANEXO	123

APRESENTAÇÃO DO MINISTÉRIO DAS CIDADES

UMA NOVA E SOLIDÁRIA AGENDA URBANA

Participar da elaboração de uma agenda urbana é mergulhar na vida e no destino do enorme contingente de 170 milhões de brasileiros que habitam as nossas cidades, e que constituem a maior parte de nossa população. Cidadãos que trabalham, pagam impostos e não somente aguardam, mas exigem soluções urgentes para problemas que afetam suas vidas. Estamos nessa luta, que não é apenas nossa, mas, em graus diversos, do mundo todo. Assim, é imprescindível que nos unamos, todos, na busca de políticas públicas que multipliquem e melhorem soluções para os desafios que temos pela frente.

A Habitat III é parte do ciclo de conferências mundiais da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre o desenvolvimento urbano, que se realiza de vinte em vinte anos. Na primeira Conferência Habitat, realizada em Vancouver, Canadá, em 1976, os Estados reconheceram o explosivo crescimento demográfico e a urbanização como fenômenos em escala mundial e a necessidade de reflexão sobre esse processo e seus problemas.

Em 1996, na Habitat II, em Istambul, a urbanização passou a ser vista como uma oportunidade, e as cidades, enquanto vetores de desenvolvimento. A Conferência de Istambul foi fundamental para o reconhecimento internacional do direito à moradia e influenciou, no Brasil, marcos importantes, a exemplo da aprovação do Estatuto da Cidade (2001), a criação do Ministério das Cidades (2003) e, em seguida, do Conselho das Cidades (2004).

A partir daí, o governo brasileiro desenvolveu políticas para o enfrentamento dos desafios de nossas cidades, por meio da fixação de metas públicas e investimentos maciços nos setores de saneamento básico e mobilidade urbana, e pela expansão, desde 2009, das políticas habitacionais lideradas pelo Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV).

Somente no Ministério das Cidades, a carteira de investimentos em saneamento básico passa de R\$ 80 bilhões, em quase 3 mil empreendimentos em todas as regiões do país. Com isso, já foram incluídos mais de 17 milhões de domicílios que não tinham acesso à água tratada e 13 milhões passaram a dispor de esgotamento sanitário. Mas é preciso avançar mais. E mais rápido.

Em mobilidade, são mais R\$ 143 bilhões em 399 projetos para melhoria dos sistemas de transporte público.

Na habitação de interesse social, já aplicamos mais de R\$ 287 bilhões, assegurando endereço e moradia digna para mais de 10 milhões de trabalhadores e, quando as mais de 4,1 milhões de unidades contratadas forem concluídas, as pessoas atendidas serão quase 27 milhões – mais de 10% da população brasileira.

Os avanços são inegáveis, embora ainda distantes do que estamos alcançando e do que podemos – e vamos – fazer. É importante ressaltar que o desenvolvimento dessas políticas públicas urbanas e a busca por soluções para nossas cidades é fruto de diálogo com a sociedade civil, por meio do Conselho das Cidades, conforme os preceitos do Estatuto da Cidade – marco legal que instituiu a participação da população urbana nas decisões de interesse público. Esse debate harmônico garante que o poder público supere conflitos e se concentre no atendimento das necessidades de todos os cidadãos.

A terceira edição da Habitat III, a ser realizada neste ano em Quito, Equador, buscará renovar o compromisso político para construir uma “Nova Agenda Urbana”, que terá impacto direto no plano local. Os governos municipais são aqueles que se encontram mais próximos dos cidadãos e por isso são naturalmente mais sensíveis às necessidades da população.

Assim, é estratégico para o governo brasileiro apoiar e promover a participação desses entes da Federação em todo o processo de debate para, juntos, identificarmos prioridades e contribuirmos nas discussões internacionais, construindo diretrizes para o mundo e para o nosso país.

A elaboração deste Relatório Nacional é mais um exemplo do compromisso dos brasileiros nesse empenho para debater e construir cidades inclusivas. Fruto de um esforço coletivo entre o governo federal, o Conselho das Cidades, estados, municípios, sociedade civil e instituições de pesquisa, este documento, ao fazer uma avaliação do passado, reconhece os progressos alcançados na diminuição das desigualdades por meio da ampliação do acesso aos serviços e à infraestrutura urbana.

O relatório também aponta desafios, e propõe caminhos para que possamos prosseguir céleres rumo ao *direito à cidade*, construindo juntos locais onde todos possamos coexistir solidariamente e usufruir dos benefícios da vida urbana.

Gilberto Kassab
Ministro das Cidades

APRESENTAÇÃO DO MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Tenho a especial satisfação, como ministro de Estado das Relações Exteriores, de apresentar este Relatório Nacional para a Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III). A Habitat III aprovará a Nova Agenda Urbana, documento que constituirá referência essencial para as políticas voltadas para as cidades nas próximas décadas.

A projeção de que, entre 2014 e 2050, a população urbana passe de 54% para 66% da população mundial parece cada vez mais dar razão ao Painel de Alto Nível de Pessoas Eminentíssimas sobre a Agenda de Desenvolvimento Pós-2015, o qual, em seu relatório final, afirmou que “a batalha pelo desenvolvimento sustentável será vencida ou perdida nas cidades”. Foi com essa percepção que os Estados membros das Nações Unidas aprovaram, em setembro de 2015, no âmbito da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 11, que, ao reconhecer a centralidade da questão urbana para o desenvolvimento como um todo, visa “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”.

O debate sobre o desenvolvimento urbano é de especial interesse para um país como o Brasil, integrante da América Latina e Caribe, segunda região mais urbanizada do globo (79,5%) e que tem, ele próprio, a quarta maior população urbana do mundo.

É nas cidades que a maioria das pessoas efetivamente vive. É nelas que se vê o esforço diário das pessoas pela realização de seus direitos, pelo acesso a oportunidades e pela qualidade de vida e do meio ambiente urbano. E as cidades – as quais, ao longo da história, não apenas nascem e crescem, mas também são reiteradamente reinventadas – podem e devem ser pensadas como instrumento de construção desse futuro melhor para nossos países. É nesse ponto que reside a importância do processo que levará à Habitat III.

A Habitat III se desenvolverá sobre o positivo legado da Habitat II, a II Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, que aconteceu em 1996. A Conferência de Istambul, refletindo o espírito das grandes conferências da Organização das Nações Unidas (ONU) dos anos 1990, avançou além dos debates técnicos sobre planejamento para transformar-se, na prática, em autêntica conferência sobre os direitos humanos nas cidades. Não apenas inovou com o reconhecimento do direito à moradia adequada, como também marcou época como a mais representativa das conferências daquele período, com ampla participação dos governos locais e da sociedade civil.

Na preparação para a Habitat III, o governo brasileiro tem reafirmado a importância do debate sobre os direitos na cidade – do qual surge, contemporaneamente, a instigante e visionária defesa de um direito à cidade – como eixo norteador das discussões. É em torno desse eixo que se devem articular questões como desenho urbano, finanças e governança, e não o contrário. Nas duas sessões do Comitê Preparatório e nas discussões na Assembleia Geral da ONU, o Brasil tem atuado de maneira decisiva para garantir a participação de governos locais e sociedade civil em condições ainda mais amplas do que na Habitat II.

As posições do governo brasileiro foram articuladas nos produtivos debates que se deram na primeira fase da preparação brasileira para a Habitat III, a qual tem como produto este relatório, fruto das atividades do Grupo de Trabalho do Conselho das Cidades, que o Itamaraty teve a honra de integrar.

Nos meses que antecederem a conferência, a preparação brasileira se intensificará, nossas posições específicas serão definidas com maior minúcia, sempre de maneira participativa, com o envolvimento de todos os níveis de governo e da sociedade civil, à medida que sejam divulgados os documentos técnicos elaborados pelo Secretariado da Conferência e o projeto inicial da “Nova Agenda Urbana”, ora em construção.

Desejo que a experiência recente de produção deste relatório inspire todos os participantes brasileiros na caminhada rumo a Quito, em favor de um verdadeiro desenvolvimento urbano sustentável.

Mauro Vieira
Ministro de Estado das Relações Exteriores

APRESENTAÇÃO DO INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

O *Relatório Brasileiro para a Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável, Habitat III*, ora publicado, disponibiliza os resultados do seu processo participatório de elaboração, envolvendo esforços de mais de 2.500 pessoas em diversas etapas do trabalho, que incluiu pesquisas, reuniões, seminários e debates iniciados em 2014.

Esta publicação revela a movimentos sociais, gestores públicos, pesquisadores, profissionais de todas as áreas e sociedade civil organizada, do Brasil e do exterior, as posições assumidas pelo Estado brasileiro para a nova agenda urbana mundial, em discussão até outubro de 2016, quando se dará o encontro dos países integrantes da Organização das Nações Unidas (ONU) e de suas comitativas, dos governos locais, da academia, de organizações não governamentais (ONGs) e de empresários, em Quito, no Equador.

O Ipea participou das duas Conferências Habitat anteriores, em 1976 e 1996, tendo constatado que o acelerado processo global de urbanização representa um dos maiores impedimentos à mais justa distribuição de meios e oportunidades nas cidades.

Esse movimento, ainda uma realidade nos países da África e Ásia, já não constitui a razão principal das iniquidades urbanas no Brasil e na América Latina. Temos, entretanto, o grande desafio de enfrentar as lacunas deixadas ao longo dos últimos quarenta ou cinquenta anos, quando passamos de país majoritariamente rural para um dos mais urbanizados do mundo. E, ao mesmo passo, de construir com justiça social e responsabilidade ambiental a cidade do século XXI.

Integrante do atual processo de preparação do Brasil para a Habitat III de diversas maneiras, o Ipea, entre outras atribuições, atuou na qualidade de relator junto ao grupo de trabalho interministerial criado pelo Conselho Nacional das Cidades (ConCidades), em setembro de 2014.

O assessoramento ao Estado brasileiro, atividade típica do Ipea, foi alargado com a participação neste trabalho coletivo. Junto aos mais diversos atores sociais, o instituto pôde contribuir com a efetiva criação de um processo estratégico de longo prazo, inovador, o qual, por meio da participação social, inclusive via ferramentas virtuais disponíveis em <www.participa.br/habitat>, identificou os velhos desafios da urbanização brasileira, os padrões da sua não superação, os novos problemas que se colocam no mundo globalizado, além de

haver apontado soluções para as cidades a partir da realidade local, representada no amplo processo participativo constituído.

O direito à cidade, tema de grande relevância no cenário preparatório da conferência e que norteou a elaboração deste relatório nacional, ainda está em grande medida por ser positivado, precisado e acordado entre os países. Entretanto, no intuito de que tal princípio oriente os esforços de negociação entre as nações, o Estado brasileiro vem sustentando a posição de confluência entre as agendas sociais, ambientais e urbanas.

Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), recentemente aprovado pelos Estados-membros das Nações Unidas, assim como os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODMs), são exemplos da tradução de acordos globais em políticas e ações que passam a ser monitoradas e avaliadas, estabelecendo mecanismos de efetiva implementação da transformação social.

Com a *expertise* e o conhecimento de ter assessorado o país em outras conferências da ONU, especialmente nas rodadas de negociações da agenda ambiental, ODMs e Agenda Pós-2015, esse processo de preparação para a Habitat III, agora parcialmente publicado, vem conformar em si um processo extremamente rico e inovador.

O Ipea, com a ajuda de todos os órgãos de Estado, movimentos sociais e governos locais representados ou não no ConCidades, produziu documentos e indicadores, relatou posições e construiu debates, fomentou a criação de fóruns sobre o tema Brasil afora, além de prestar assistência técnica diretamente ao governo, tudo isso com a maior participação social possível.

Nesse longo caminho até chegarmos à publicação deste relatório, fizemos também aquilo que sabemos fazer melhor: elaborar e produzir indicadores. E, mesmo se tratando de seu trabalho típico, o Ipea não se intimidou frente aos novos tempos da democracia brasileira. Os indicadores aqui utilizados não representam apenas os critérios genéricos da ONU para todos os países do mundo, tampouco o conhecimento técnico estrito da Casa, mas resultam dos debates sobre qual informação melhor representa o Brasil visto pelos brasileiros.

Por fim, deve-se uma vez mais ressaltar o esforço de todos os nossos parceiros na preparação do Brasil para a Conferência Habitat III, assim como os do Ministério das Cidades, do Itamaraty, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e, também, da Presidência da República, além daqueles oriundos das três entidades representantes dos municípios: da Universidade Federal do ABC e, sobretudo, do ConCidades e dos demais doze ministérios que integram o grupo de trabalho responsável por esse resultado.

Por meio desses parceiros, saúdo a todos e os convido a continuar participando conosco das próximas etapas de preparação do Brasil para a Habitat III, bem como para compartilhar conosco a implementação desta agenda, elaborando e implementando mecanismos de monitoramento e avaliação dos princípios e das políticas a serem estabelecidos na Habitat III.

Jessé Souza
Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

PARA ENTENDER O RELATÓRIO

Em 2016, será realizada a III Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável – Habitat III, que tem como finalidade debater os processos de urbanização e o desenvolvimento sustentável nos últimos vinte anos, bem como construir uma “Nova Agenda Urbana”.

Para tanto, os países-membros da Organização das Nações Unidas (ONU) produziram os relatórios nacionais, que irão compor relatórios regionais, e, por fim, o relatório global, que orientará as negociações da nova agenda urbana mundial. Os países também estão se reunindo em conferências preparatórias para avançar no campo das negociações, buscando chegar a um acordo entre os Estados-membros sobre a Nova Agenda Urbana.

A elaboração de instrumentos de pesquisa e a redação do relatório brasileiro para a conferência foram atividades desenvolvidas pelo Ipea, que aceitou o convite do Conselho Nacional de Cidades (ConCidades) para ser relator do documento, a partir de princípios, atividades e informações definidos de maneira plural em um grupo de trabalho (GT) instituído pela Resolução Administrativa nº 29, de 25 de julho de 2014. O GT foi coordenado pelo ConCidades e contou com a participação de todos os segmentos da sociedade integrantes deste conselho, além de representantes de diversos ministérios e representações convidadas de estados e municípios.

A produção do relatório ora apresentado observou, desde o início, as recomendações das Nações Unidas para que se desse de maneira participativa e abarcasse os mais diversos níveis institucionais. Essas recomendações foram asseguradas com a instituição e a participação do GT, por meio dos debates no pleno do ConCidades, a partir das informações e contribuições diretas de organizações da sociedade civil e de governos locais, bem como via plataforma de participação social (www.participa.br/habitat), além de outras ações colocadas em prática durante todo o processo, iniciado em setembro de 2014.

Nesse sentido, o conteúdo deste documento é representativo de diversas opiniões e contribuições, recebidas através de reuniões, encontros, seminários e via plataforma de participação social. Ao todo, calcula-se que estiveram envolvidos neste processo mais de 2,5 mil contribuintes, pessoas e instituições, que juntos consolidaram um robusto e amplo processo participativo de elaboração do relatório.

A plataforma de participação, lançada em dezembro de 2014, constitui um grande diferencial do processo que resultou no relatório brasileiro, qualificado por

representante da ONU-Habitat como um documento “com alma”, em contraposição a documentos exclusivamente técnicos, muitas vezes resultantes de contratações específicas de consultores que asseguram a alta qualidade técnica, mas que, por condições inerentes, não representam a multiplicidade de campos e visões.

A plataforma de participação direta – com envio de críticas, sugestões, contribuições etc. – conforma também um ambiente de organização e documentação de atividades. Os usuários da plataforma foram convidados a seguir uma trilha de atividades e mecanismos de participação colaborativos em quatro etapas distintas, sendo que as duas primeiras visaram aumentar a participação social no processo.

A primeira etapa, de consulta pública sobre os temas propostos pela ONU a serem enfocados no relatório, contou com a participação de 984 pessoas. Cada uma dessas pessoas respondeu a um questionário detalhado, utilizado para avaliar a aderência de cada um dos temas propostos à realidade brasileira. A consulta também foi utilizada como fonte de pesquisa acerca de novas práticas e temas em debate nas mais diversas regiões do país.

A consulta foi realizada com o uso da ferramenta VisPublica/Painel, gerenciada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e acessível por *link* a partir da plataforma. A consulta esteve aberta no período de 5 de dezembro de 2014 a 8 de fevereiro de 2015. As conclusões da pesquisa estão publicadas na plataforma.

A segunda etapa constituiu-se na apresentação de 128 indicadores, primeiramente elencados pelo Ipea, que serviriam para medir a evolução, durante os últimos vinte anos, das mais diversas condições da realidade urbana brasileira.

Esses indicadores, após receberem críticas e sugestões *on-line*, foram sistematizados em oficina de trabalho com especialistas em avaliação e monitoramento de políticas públicas, econômicas, ambientais e sociais de diversas áreas do Ipea. Ao final, foi publicada uma lista com 66 indicadores, que passaram a compor o relatório brasileiro. Esses indicadores estão também acessíveis na plataforma de participação, de modo que qualquer interessado pode conhecer a evolução das questões urbanas no Brasil nos últimos vinte anos.

Vale aqui ressaltar a importância dessa etapa no compromisso brasileiro com as definições que virão a ser acordadas na conferência. Se, após a Habitat II, o Brasil, assim como diversos outros países, não instituiu um sistema de monitoramento e avaliação dos acordos firmados, desta vez, o país já se prepara para a conferência tendo como base um sistema de dados e indicadores que poderá ser o suporte para um observatório nacional da Nova Agenda Urbana, além de uma contribuição para o debate mundial sobre o tema.

A terceira etapa da trilha de participação consistiu na realização do Seminário Nacional Habitat III Participa BR, entre os dias 23 e 25 de fevereiro de 2015, em Brasília. Participaram do seminário, presencialmente e via plataforma (*on-line*), 1.230 pessoas. Os temas do relatório foram abordados por 27 especialistas – gestores de instituições públicas e privadas, bem como representantes de organizações não governamentais, universidades e organismos internacionais –, subdivididos em seis mesas: Velhos desafios, novos problemas; Brasil e nova agenda urbana global; Acordos internacionais: agendas socioambientais e as cidades; Governos locais: redes e cenários internacionais; Meios de vida e inclusão social na cidade; e Direito à cidade em debate.

A relatoria do Seminário Nacional e suas conclusões se somam à relatoria e às conclusões do Seminário Desafios para o Habitat III, realizado pela Universidade Federal do ABC (UFABC), em parceria com o Ipea, em 12 de fevereiro de 2015. Todas as apresentações e os debates foram gravados em áudio e vídeo e compõem o repositório de informações da plataforma de participação social. As conclusões destes dois momentos de encontro com especialistas e com a sociedade nortearam em profundidade o trabalho de redação deste relatório.

A finalização do processo de redação deste documento contou com as críticas e as sugestões dos integrantes do Grupo de Trabalho Habitat. Seguiram-se a aprovação do documento nestes fóruns, no dia 21 de agosto de 2015, e uma nova aprovação do documento no plenário do Conselho Nacional de Cidades, em setembro.

O relatório apresentado é, portanto, fruto de um processo inovador de participação social na elaboração de uma agenda de política pública, em âmbito internacional, com a discussão efetiva dos conteúdos e dos métodos de apresentação das informações aqui veiculadas. O documento não espelha nenhuma posição individual ou parcial, e isso é o que faz deste relatório uma peça importante da participação brasileira na Conferência Habitat III. Este relatório, “que contém alma”, visa espelhar posições de governo e da sociedade, conjuntamente.

Suas conclusões continuarão a ser debatidas em seminários e encontros programados para acontecer no país até o momento da conferência. Da soma de novas contribuições que estão sendo coletadas durante esse amplo processo de participação, advirão os resultados da quarta etapa de participação e o aperfeiçoamento da participação brasileira na conferência, que se reforça com a publicação deste relatório e o seu debate, presencial e através da plataforma de participação.

O desenvolvimento da tecnologia hoje permite aprofundar a democracia, multiplicando as formas e os envolvidos na participação social. Em todo o mundo, multiplicam-se exemplos do uso de *crowdsourcing*, entendido como processo de

obtenção de ideias e conteúdos via contribuições de um grande número de pessoas que usam uma plataforma *on-line*. Apresenta-se aqui, de maneira inovadora, o Relatório Brasileiro para a Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Sustentável, resultado desse mecanismo de aprofundamento da democracia participativa, o qual se acredita que seja um dos métodos mais eficientes para ligar os acordos globais com a realidade daqueles que vivem nos lugares e que podem, a partir de suas práticas cotidianas, contribuir com a transformação das nossas cidades.

O relatório está dividido em três partes. A primeira, é constituída por uma apresentação do contexto urbano brasileiro atual e dos principais avanços e desafios desde 1996, quando da Conferência Habitat II. A segunda, está estruturada, seguindo o modelo proposto pela ONU, em seis grandes temas, nos termos da Resolução nº 24/2014 da ONU Habitat, fazendo referência aos indicadores sugeridos, além dos desenvolvidos, todos demonstrativos dos últimos vinte anos. A terceira parte conclui o relatório, apontando rumos para uma nova agenda urbana brasileira e mundial – foram feitos esforços de síntese de posições de política pública, sendo o direito à cidade o fio condutor de todo esse processo.

Dessa forma, o relatório nacional se configura como um método de avaliação de políticas públicas, bem como aponta desafios para a construção da Nova Agenda Urbana mundial.

A publicação deste relatório consagra o esforço e a efetivação da participação de um conjunto de ministérios, órgãos da administração pública federal e representantes dos diversos segmentos do ConCidades, em especial dos movimentos de lutas sociais, além de representantes de governo locais, todos que estiveram reunidos no GT do ConCidades ou que contribuíram nas mais diversas formas já citadas.

Participaram do GT as seguintes instituições: Ministério das Cidades; Ministério das Relações Exteriores; Casa Civil da Presidência da República; Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República; Ministério da Saúde; Ministério da Fazenda; Ministério do Meio Ambiente; Ministério da Integração Nacional; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; Ministério do Trabalho e Emprego; Caixa Econômica Federal; e o Conselho Nacional de Cidades, composto por representantes do poder público estadual, do poder público municipal, de entidades dos trabalhadores, de entidades empresariais, de entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisas, das organizações não governamentais e dos movimentos populares.

Participaram também da construção do relatório, como convidados pelo governo federal, as seguintes instituições: Secretaria de Direitos Humanos; Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; Secretaria-Geral da Presidência da República; Secretaria do Patrimônio da União; Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres; Ministério da Cultura; Ministério da Justiça; Ministério da Educação; Ministério das Comunicações; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Secretaria da Micro e Pequena Empresa; ONU Habitat; Prefeitura de São Paulo; e Prefeitura do Rio de Janeiro.

Esta publicação também é um convite para se prosseguir com o debate nacional e, cada vez mais, mobilizar a sociedade em prol de cidades justas e humanas para todos, hoje e nos próximos vinte anos.

Renato Balbim

Coordenador da Pesquisa – Ipea

INTRODUÇÃO

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

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

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

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) elevou os municípios à condição de entes federados, com autonomia para organizar e gerir uma série de serviços públicos que passaram a sua competência, transformando a agenda de responsabilidades dos municípios. Atualmente, a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os 26 estados, o Distrito Federal (DF) e os 5.568 municípios, todos autônomos entre si.¹

As cidades, local de habitação de 160,9 milhões de brasileiros (tabela A.4), são os territórios por excelência para se pensar o desenvolvimento nacional, pois possibilitam o acesso à urbanidade básica necessária à reprodução da vida cotidiana com qualidade: infraestrutura de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, sistema viário completo com calçadas, sinalização, além de acesso à moradia adequada e a todos os demais serviços básicos.

A demanda habitacional brasileira, formada em parte por domicílios inadequados, mais o crescimento demográfico, é – segundo estudo da Caixa (2011) – de aproximadamente 7,71 milhões de unidades e está concentrada na faixa de 3 a 10 salários mínimos (SM)² (54% do total), sendo em grande parte atendida hoje, ao contrário do período passado, pelo mercado imobiliário formal e por programas

1. "A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição" (Brasil, 1988, art. 18).

2. O salário mínimo, conforme o Decreto nº 8.381, de 29 de dezembro de 2014, para 2015 corresponde a R\$ 788,00.

habitacionais do governo federal. Por sua vez, o *deficit* habitacional de cerca de 5,430 milhões de moradias (FJP, 2014) concentra-se nas faixas de renda situadas abaixo de 3 SM (73,6%) (Furtado, Lima Neto e Krause, 2013).

Por seu turno, segundo o universo de municípios que respondem ao Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), em 2013, 92,98% dos municípios tinham atendimento urbano de água e 56,3% possuíam coleta de esgoto, dos quais 69,42% contavam com tratamento dos efluentes. As políticas públicas voltam-se, nesse contexto, para enfrentar o desafio de levar esses serviços à parcela mais vulnerável da população, buscando a universalização do acesso ao saneamento e à água potável até o prazo de 2030, conforme estipulado no Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), aprovado em 2013 (Decreto Federal nº 8.141/2013).

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

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

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

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

Entre as cidades brasileiras, deve-se dar destaque às metrópoles ou grandes cidades, que concentram parte expressiva da população urbana (50% da população brasileira vivem nos 25 maiores aglomerados urbanos) e da produção da riqueza (63% do produto interno bruto – PIB brasileiro é produzido nessas cidades). As principais metrópoles desempenham papel significativo na rede de cidades desde a

década de 1960, quando se pensou a integração do território a partir desses espaços. Desde então, as metrópoles passaram a concentrar não apenas a população, mas também investimentos de maneira geral, tornando-se espaços de riqueza e pobreza, nos quais a segregação socioespacial – característica da urbanização brasileira – se revela de maneira mais intensa.

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

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

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

Nesse contexto, assume grande importância o debate sobre o direito à cidade, tema cuja discussão vem ganhando espaço em foros e eventos internacionais – nos quais, não raro, são apresentados documentos que buscam definir os contornos desse direito. Exemplo disso é a *Carta do Rio de Janeiro*, apresentada pelos movimentos sociais durante o V Fórum Urbano Mundial – que aconteceu no Rio de Janeiro, de 22 a 26 de março de 2010 – e que se intitulou *O Direito à Cidade: unindo o urbano dividido*.

Na carta, afirma-se, entre outros direitos, que

[o] Direito à Cidade deve se constituir como um direito coletivo das presentes e futuras gerações a uma cidade sustentável, sem discriminação de gênero, idade, raça, condições de saúde, renda, nacionalidade, etnia, condição migratória, orientação política, religiosa ou sexual, assim como de preservarem sua memória e identidade cultural (...).

(...) as cidades devem ser compreendidas como um espaço e lugar privilegiado do exercício da cidadania e da democracia como forma de assegurar a distribuição e o desfrute equitativo, justo e sustentável dos recursos, riquezas, serviços, bens e oportunidades aos seus cidadãos, compreendidos como todas as pessoas que habitam de forma permanente ou transitória nas cidades.

Dessa forma, o direito à cidade vem sendo debatido sob a perspectiva do direito de uso, por todos, sem privilégios ou distinções de qualquer espécie, do espaço público e coletivo da cidade. Isto sem abstrair o dever das instâncias públicas no sentido de assegurar que a produção da cidade busque a realização de suas funções sociais.

As discussões em torno do direito à cidade buscam, portanto, traduzir o anseio dos moradores de uma cidade de viverem por completo o espaço urbano – indistintamente, independentemente de renda, raça, gênero, idade, credo ou religião –, bem como de participarem da produção da cidade em suas múltiplas dimensões e desta poderem usufruir amplamente.

Essas discussões enfatizam, do mesmo modo, a importância de que as políticas urbanas sejam definidas e implementadas de forma participativa, a partir dos moradores e em seu coletivo benefício. Assim, efetiva-se a função social da cidade, de modo que se rompam o mecanismo e o modelo de urbanização historicamente excludentes e espacialmente segregadores, que muitas vezes privilegiam interesses econômicos ou sociais de grupos não representativos, em detrimento daqueles da maioria das pessoas que vivem nas cidades.

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

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

No Brasil, o *Estatuto da Cidade* assegurou o direito a cidades sustentáveis, definido em seu art. 2º, inciso I, por exemplo o “direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”. Coloca-se como fundamento deste marco jurídico a função social da propriedade e da cidade,

princípio balizar para efetivar-se o direito à cidade por meio de todos os instrumentos jurídicos, urbanísticos e tributários constantes na lei e na legislação posterior. Vale ressaltar que o direito à cidade recebeu tratamento jurídico de direito difuso na lei de ação civil pública (Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985), ao estabelecer que os habitantes são atingidos por danos à ordem urbanística.

Com base nesse marco jurídico, no reconhecimento desse direito e da função social, e também na necessidade de se instituírem processos participativos para tanto, parcela significativa da sociedade brasileira vem mais e mais se posicionando em favor dessa transformação, em prol da definição de novas bases – primeiramente coletivas e sociais – para a produção urbana. As mudanças do quadro normativo e das políticas urbanas no último período representam profunda transformação da sociedade, buscando assegurar direitos, reduzir as desigualdades e levar cidadania a todos os brasileiros. Enfim, construir o edifício chamado direito à cidade.

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

QUESTÕES DEMOGRÁFICAS URBANAS E DESAFIOS PARA A NOVA AGENDA URBANA

1 INTRODUÇÃO

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

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

A população brasileira, em 2010, era de 190,7 milhões (tabela A.4). A taxa de urbanização brasileira atingiu 84,4% nesse período. A taxa de crescimento da população rural, por sua vez, mostra-se negativa, com uma redução anual média de 0,7%, entre 1991 e 2010 (tabela A.4). Tendo em vista que esses números tendem à estabilidade, o que vale é observar a transformação de seus componentes.

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

Outro crescimento observado foi o da população com idade superior a 60 anos (tabela A.3), que em 1996 representava 8,61% da população total, com cerca de 11 milhões de habitantes, e em 2013 chegou a 13,04% da população brasileira – ou 26,3 milhões de habitantes, praticamente o dobro em termos absolutos. Da mesma forma, o Censo 2010 mostrou que 23,91% da população, ou 45,6 milhões de pessoas, têm algum tipo de deficiência (visual, auditiva, motora, mental ou intelectual). Esse número também se relaciona com o envelhecimento

da população, uma vez que os dados desagregados mostram que, ao tempo em que a deficiência severa (8,3% da população) atinge pessoas em qualquer idade, sua prevalência é proporcionalmente maior no grupo de pessoas idosas: a prevalência de deficiência auditiva severa se multiplica por cinco entre pessoas idosas (de 2,4% da população até 60 anos, passa a 12%), a de deficiência visual se multiplica por quase nove (0,6% para 5,2%) e a de deficiência motora, por quase onze (1,1% para 12,1%).

Tais mudanças demográficas – como o aumento da PEA, com ingresso de mais jovens no mercado de trabalho, e o aumento expressivo da população idosa e da população com deficiência – trazem novos desafios para a política urbana, que deve se voltar com maior atenção para esses grupos específicos.

2 LIDAR COM A RÁPIDA URBANIZAÇÃO

Com a intensificação do processo de industrialização, o Brasil assistiu a um processo acelerado de urbanização, associado à explosão demográfica. A população passou de predominantemente rural para majoritariamente urbana em menos de quarenta anos. Em 1950, a população urbana era equivalente a 36%; em 1980, já representava quase 70% da população brasileira (tabela A.4). De 1950 a 1960, a população urbana elevou-se em 70,39%. Em seguida, até 1970, o aumento foi de 65,3%; até 1980, houve elevação de 55,02%; em seguida, até 1991, ocorreu aumento de 35,19%, desacelerando para 24,24%, até 2000, e para 16,82%, até 2010. Em cinquenta anos, de 1960 a 2010, o Brasil urbano cresceu 402%, passando de 32 milhões para 160 milhões de pessoas.

Tal urbanização assumiu perfil notadamente metropolitano. Nas maiores cidades brasileiras, o acelerado processo de urbanização se fez marcar, por um lado, pelo loteamento irregular como solução habitacional nas periferias e, por outro, pela multiplicação de vazios urbanos e pelo número de imóveis vagos em áreas urbanizadas. Tais características trouxeram como consequências, em termos de desintegração socioterritorial entre bairros e áreas centrais, a segregação socioespacial, a fragmentação espacial e a elevação dos custos de implantação e uso da infraestrutura urbana, entre outros problemas. A vacância urbana, em 2010, atingiu 4,7 milhões de domicílios.¹

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

1. Vê-se isso mais detalhadamente na tabela A.5 do Ipea, no anexo deste relatório.

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

No federalismo brasileiro,² em função da autonomia política e administrativa municipal, a definição hierárquica de aldeias, vilas, cidades e metrópoles, bem como da função que cada uma exerce no desenvolvimento, torna-se um desafio de grande monta. No último período, o número de municípios no Brasil passou de 4.491 (1991) para 5.565 (2010); logo, 1.074 novas “cidades”, com toda a estrutura política e administrativa de um ente federado, foram criadas (IBGE, 2011a). Entretanto, diversos municípios não encerram individualmente o conjunto de capacidades necessárias para colocar em prática políticas locais que garantam a função social da propriedade e da cidade, como estabelecido no Estatuto da Cidade e, mesmo em sua integralidade, uma política nacional de desenvolvimento urbano e social.

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

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

3 LIDAR COM AS CONEXÕES URBANO-RURAL

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

Hoje, 29,8 milhões de brasileiros vivem na área rural (IBGE, 2010a), e há mais de 4 milhões de estabelecimentos da agricultura familiar (IBGE, 2006), envolvendo mais de 5 milhões de famílias de agricultores, conforme registro oficial da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).³

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

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

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

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

4 de novembro de 2010) na institucionalização de concepção pedagógica específica –, boa parte da população rural continua desenvolvendo atividades no meio urbano.

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

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

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

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

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

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

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

4 ATENDER ÀS NECESSIDADES DE JOVENS URBANOS

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

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

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

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

Para acesso às atividades de ensino, atualmente, muitos municípios já disponibilizam meia passagem ou mesmo gratuidade total, embora, em geral, restrinjam estas passagens aos deslocamentos residência-estudo. Aqueles jovens que se encontram no mercado formal contam, a depender da renda, com o

vale-transporte, de uso irrestrito a qualquer viagem, mas com quantidade mensal restrita ao número de viagens necessárias ao deslocamento casa-trabalho.

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

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

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

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

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

A população jovem encarcerada cresceu 32%, entre 2007 e 2012, chegando a 266,3 mil pessoas (tabela A.12). Esse contingente é superior ao de não jovens (214 mil), mas a variação do encarceramento de não jovens foi maior. Se considerarmos o critério raça/cor, a taxa de negros encarcerados – jovens e não jovens – também cresceu 32% nesse período, enquanto a de brancos cresceu menos, 26%.

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

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

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

5 RESPONDER ÀS NECESSIDADES DAS PESSOAS IDOSAS E DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

No sentido oposto, o crescimento da população idosa se acelera no último período, desde a Conferência Habitat II. A proporção da população idosa brasileira – com 60 anos ou mais – representava, em 1996, cerca de 8,61% da população, passando para 10,18%, em 2006, e 13,04%, em 2013 (tabela A.3). A desagregação dos dados

por gênero evidencia a feminização da população idosa em todos os anos analisados, inclusive comparativamente com percentuais maiores que a média nacional (9,31%, em 1996; 11,10%, em 2006; e 14,09%, em 2013).

Quando comparamos as regiões do país, em todas há aumento da proporção de pessoas idosas, porém a região Norte apresenta menor percentual entre os anos analisados. Assim, em 2013, as regiões Sul e Sudeste apresentaram as maiores proporções de pessoas idosas – 14,55% e 14,17% respectivamente – e a região Norte, a menor, com apenas 8,83%.

O percentual de pessoas idosas “arrimo de família” (tabela A.16) – assim considerados os casos em que a renda da pessoa idosa seja superior a 50% da renda domiciliar – manteve-se relativamente estável, com leve aumento nos últimos vinte anos (40,61%, em 1996; 43,77%, em 2006; e 42,01%, em 2013). Os dados demonstram que um grande número de pessoas idosas garante a sobrevivência de suas famílias e, de certa forma, contribui com o dinamismo da economia do país. Ao analisarmos as RMs brasileiras, há um quadro diverso, com crescimento mais expressivo dessa situação, de 35,69%, em 1996, para 44,32%, em 2006, e 49,94%, em 2013.

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

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

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

Assim, cabe ao poder público, nos três níveis da Federação, tomar todas as medidas apropriadas para possibilitar às pessoas com deficiência viver de forma independente e participar plenamente de todos os aspectos da vida, com acesso ao meio físico, ao transporte, a informação e comunicação e a serviços e instalações abertos ao público e de uso público. Ilustrativo do grande desafio federativo da acessibilidade é a constatação de que, em 2011, quase a metade dos municípios (42,6%) não possuía qualquer item de acessibilidade no prédio de suas prefeituras,

e de que apenas 290 destas (5,2% do total) permitiam acesso a pessoas acompanhadas de cão-guia (IBGE, 2011b).

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

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

A questão da capacidade econômica de acesso ao transporte coletivo da pessoa idosa é tema superado no Brasil, que assegurou constitucionalmente gratuidade ao sistema, o que também acontece por meio de políticas específicas em diversas atrações de cultura e lazer, gratuitas ou com descontos de 50% para pessoas idosas. Apesar disso – e, em alguma medida, em virtude disso –, há grande resistência na adoção de veículos de transporte coletivo mais acessíveis, como ônibus urbanos de piso baixo e ônibus rodoviários com plataforma elevatória.

No que diz respeito à habitação, duas questões devem ser consideradas: o acesso ao bem, o financiamento para pessoas idosas e pessoas com deficiência e a adequação dos projetos, inclusive dos espaços de sociabilidade. O Estatuto do Idoso garante a reserva de pelo menos 3% das unidades habitacionais residenciais. Atualmente, o programa Minha Casa Minha Vida garante 6,2% das unidades habitacionais para as pessoas idosas. Já a população com deficiência com renda

inferior a R\$ 1,6 mil tem prioridade no financiamento das casas do programa, todas adaptáveis, o que significa que todos os ambientes têm espaço para manobrar cadeiras de roda, portas com no mínimo 80 cm de vão livre e instalações elétricas mais baixas, entre outras medidas. Além disso, 3% das casas são adaptadas – ou seja, recebem *kits* de acordo com a deficiência do morador (auditiva, física, intelectual, visual ou nanismo).

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

6 INTEGRAR GÊNERO NO DESENVOLVIMENTO URBANO

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

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

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

Deve-se destacar o esforço realizado pelo Brasil para a construção, de forma participativa, do I^o e do II^o Plano Nacional de Políticas para Mulheres. A participação local decorrente da construção do segundo plano contribuiu para a difusão e a ampliação do local na política nacional, que, conseqüentemente, resultou na construção de marcos políticos locais: os planos municipais de políticas para mulheres.

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

A qualificação dos espaços públicos é fundamental para a integração de gênero no desenvolvimento urbano. É importante pensar, planejar e produzir a cidade como espaço de garantia de direitos humanos das mulheres – ou seja, da adequação do sistema de transporte, iluminação pública e segurança como forma de enfrentamento das desigualdades de gênero.⁶ Outro ponto que merece atenção se refere à importância de produção de espaços seguros e saudáveis para as trabalhadoras ambulantes, que constituem grande número nas cidades brasileiras, em sua maioria pobres e em situação de precariedade em termos de trabalho. A importância de atendimento sanitário (banheiros públicos em centros urbanos), seja para os pedestres de forma geral, seja para as trabalhadoras ambulantes, não é fato negligenciável, e, com efeito, é uma questão que incide fortemente em termos de gênero (Ibanhez, 1999).

4. Para mais informações, ver a publicação *Plano Nacional de Políticas para as Mulheres* neste endereço eletrônico, disponível em: <<http://goo.gl/7GDJ4D>>.

5. Para mais informações, ver a publicação *II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres* neste endereço eletrônico, disponível em: <<http://goo.gl/TvWlld>>.

6. Ver os endereços eletrônicos disponíveis em: <<http://www.inclusivocities.org/pt/>> e <<http://www.cidadesseguras.org.br/>>.

PLANEJAMENTO URBANO E TERRITORIAL: QUESTÕES E DESAFIOS PARA UMA NOVA AGENDA URBANA

1 INTRODUÇÃO

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

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

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

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

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

No campo normativo, além do fortalecimento dos planos diretores, a legislação criou novas ferramentas de planejamento a partir da regulação de políticas setoriais em âmbito nacional. Esses avanços legislativos ocorridos na última década articulam-se em torno da habitação e da regularização fundiária,¹ do saneamento ambiental e resíduos sólidos,² do transporte e mobilidade urbana³ e compreendem as áreas suscetíveis de ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos.⁴ Foram aprovados no ConCidades, ainda, o Plano Nacional de Habitação e o Plano Nacional de Saneamento Básico, sendo este aprovado também no Conselho Nacional de Saúde (CNS), no Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e no Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH).

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

Ainda no campo da prevenção de riscos, segundo o MCidades, 83% dos municípios localizados em áreas de risco possuem planos de gestão de risco elaborados. De acordo com a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) do Instituto de Geografia e Estatística (IBGE, 2014), no ano de referência 2013, 1.865 municípios declararam ter seus Planos de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos elaborados nos moldes da Lei nº 12.305/2010. Em nível estadual, dados do Ministério do Meio Ambiente (MMA) apontam que seis estados possuem Planos de Resíduos Sólidos concluídos e mais da metade das Unidades da Federação (UFs) com estudos de regionalização para a gestão integrada de resíduos sólidos concluídos.

Nos últimos vinte anos, marcados pela estabilidade e crescimento econômico, constata-se, ao menos nas áreas mais dinâmicas do território nacional, onde há maior interesse do capital imobiliário, certo descompasso entre a formulação de leis, marcos e instrumentos de planejamento e gestão, de um lado, e processos de financiamento e financeirização (investimentos e valorização imobiliária), de

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

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

3. Lei Federal nº 12.587/2012.

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

5. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2013/>>.

outro, resultando numa baixa implementação dos princípios estabelecidos no quadro normativo.

Como evidência Maricato (2013), em São Paulo e no Rio de Janeiro, o preço dos imóveis aumentou 153% e 194%, entre 2009 e 2012, respectivamente.⁶ O entendimento comum entre urbanistas é que a gestão da terra urbana continua sendo objeto de pressão do capital imobiliário, verificando-se, em vários casos, a flexibilização ou modificação de leis em seu benefício.

Há ainda um desafio específico de grande relevância que se refere às regiões metropolitanas (RMs). A CF/1988 delegou aos estados a capacidade de instituir mediante lei complementar as RMs. Com isto, multiplicou-se o número de RMs no país – às nove criadas pelo governo federal em 1973 e 1974 acrescentaram-se 58 criadas pelos estados até o final de 2012, processo que foi descrito como “metropolização institucional” (Balbim *et al.*, 2012).

Atualmente já são setenta RMs, das quais as doze maiores e mais importantes⁷ concentram 64,93 milhões de habitantes, cerca de 34% da população do país (IBGE, 2010a). Por outro lado, se utilizados os mesmos critérios da década de 1970 para definição das RMs, com as devidas adaptações a novos contextos, estima-se que o número de RMs na atualidade seria de apenas 26 (Castello Branco *et al.*, 2013).

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

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

O processo de criação do Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089 de 12 de janeiro de 2015) teve como preocupação corrigir e preencher lacunas deixadas pelo texto constitucional, esclarecendo conceitos, definindo instrumentos e fontes

6. Para simples comparação, conforme o Banco Central (2014) a valorização imobiliária do período entre 2009 e 2013 foi de 113% (valorização baseada no Índice de Valores de Garantia de Imóveis Residenciais Financiados – IVG-R). Ver: <<https://goo.gl/Tib3eC>>.

7. RM de Belém, RM de Belo Horizonte, RM de Curitiba, RM de DF e entorno, RM de Fortaleza, RM de Goiânia, RM de Manaus, RM de Porto Alegre, RM de Recife, RM do Rio de Janeiro, RM de Salvador e RM de São Paulo.

de recursos, bem como estruturando a governança interfederativa e diretrizes para o planejamento e gestão. O principal instrumento definido pela lei é o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), que deverá ser instituído por lei estadual e revisto, pelo menos, a cada dez anos.

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

- institucionalizar a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), a Política Nacional de Ordenação do Território (PNOT) e a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR);
- promover a capacidade técnica, financeira e institucional para o planejamento, a gestão urbana e territorial, e a prestação de serviços, em todos os municípios e estados;
- promover a implantação de Cadastros Técnicos Multifinalitários (de mapeamento e registro de propriedades) em conformidade com as diretrizes nacionais, em todos os municípios, integrando-os às bases rurais do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), à plataforma territorial urbana do IBGE, e aos cadastros cartoriais;
- fortalecer as estratégias que incentivem a articulação das políticas urbanas aos instrumentos de promoção da função social da propriedade e da cidade.
- instituir mecanismos de incentivos aos municípios que derem efetividade aos instrumentos de promoção da função social da propriedade e da cidade, bem como vincular mecanismos de financiamento;
- ampliar significativamente a transparência da ação estatal em todos os níveis e esferas, bem como instâncias de participação e de controle da sociedade civil sobre o conjunto de políticas;
- fazer convergir instrumentos de planejamento privado com princípios e procedimentos do Estatuto das Cidades;
- ampliar e qualificar a participação popular via conselhos de desenvolvimento urbano ou conselhos das cidades em todos os níveis da Federação;
- implementar os instrumentos de planejamento visando o usufruto de serviços e oportunidades das cidades por todos seus habitantes;
- ampliar a capacidade de regulação do solo pelos municípios, sobretudo no sentido de corrigir desvios e injustiças causados pela dinâmica do mercado de terras;

- implementar a política de gestão ambiental para as áreas urbanas em sintonia com os demais instrumentos de planejamento urbano.

2 GARANTIR O PLANEJAMENTO E O PROJETO URBANO SUSTENTÁVEL

No processo de elaboração e aprovação dos planos diretores, articulam-se as regras do regime democrático representativo com novos espaços de participação e deliberação. Além da atenção dada pelo Estatuto da Cidade a diretrizes e instrumentos de gestão democrática da cidade, também se destaca a atuação do ConCidades,⁸ expressa em sua Resolução nº 25, de 18 de março de 2005, que contém orientações e recomendações para a elaboração de planos diretores seguindo processo participativo. Somaram-se a isso as atividades lideradas pelo MCidades, no sentido de capacitar profissionais e técnicos de prefeituras para a elaboração de planos diretores, em 2004 e 2005 e, na sequência, com a constituição da Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores. A Rede, ativa desde o final de 2007, avaliou mais de quinhentos planos diretores, com ampla colaboração de instituições de pesquisa e participação da sociedade civil.

As ações de fomento e incentivo promovidas pelo governo federal geraram resultados. Em 1996, metade dos municípios com mais de 500 mil habitantes contava com plano diretor; em 2013, praticamente a totalidade informou tê-los (tabela A.22). O maior avanço deu-se entre cidades menores: na faixa de população entre 100 mil e 500 mil habitantes, o número passou de 36%, em 1996, para a totalidade dos municípios em 2013. Também foi grande o avanço entre os municípios com menos de 100 mil habitantes: apenas 5% deles tinham planos diretores em 1996; em 2006, eram 12%; e, em 2013, 47%.

Além dos planos diretores, os municípios contam com um conjunto de legislação urbana⁹ que auxilia na gestão do território (tabela A.23). Dado um conjunto elencado, observa-se o aumento da previsão nos municípios de médio e grande porte. Para aqueles abaixo de 100 mil habitantes, passou-se de 39% que apresentavam alguma lei do conjunto das elencadas para 91%, em 2013. Para os municípios de 100 mil a 500 mil habitantes, os índices passaram de 42% para 100% no último período. Esse aumento também pode ser notado nas cidades acima de 500 mil, passando de 44% para 96% em 2013.

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

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

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

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

3 MELHORAR A GESTÃO DA TERRA, INCLUSIVE O TRATAMENTO DO ESPRAIAMENTO (*SPRAWL*) URBANO

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

O espraiamento pode ainda ser regulado por outros instrumentos de políticas setoriais, além do próprio plano diretor. Um exemplo são os planos locais de habitação,¹⁰ na medida em que os mesmos podem prever estratégias para promoção de moradia em regiões mais centrais, seja através da utilização de instrumentos de zoneamento inclusivo e reserva fundiária para habitação de interesse social (zonas especiais de interesse social – Zeis) ou do fomento ao uso e readequação de imóveis desocupados.

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

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

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

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

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

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

Para enfrentar essa questão, foi publicada a Portaria Interministerial nº 17 de 27 de junho de 2014 que institui a Comissão Interministerial de Mediação de Conflitos Urbanos (CIMCFurb), que tem por objetivo construir soluções pacíficas para conflitos urbanos que envolvam famílias de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis ou que envolvam a garantia da gestão democrática da cidade, com o objetivo de assegurar o direito à moradia digna e adequada, o acesso à terra urbanizada regularizada e a promoção de direitos humanos.

Todavia, ainda é necessário, por um lado, fortalecer e aprimorar as ferramentas de redistribuição dos benefícios da urbanização já previstas no Estatuto da Cidade, como a *outorga onerosa do direito de construir*, as *operações urbanas consorciadas*, o *imposto sobre a propriedade urbana* e a *contribuição de melhoria*, de modo a criar

mecanismos de proteção da população afetada por projetos urbanos, em termos físicos, econômicos e sociais.

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

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

- monitorar conflitos fundiários, buscando maximizar resultados em termos de prevenção de conflitos e violência, por meio de mediação e negociações;
- instituir a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos elaborada de maneira ampla e participativa pelo Conselho das Cidades;
- desenvolver e monitorar projetos específicos de expansão urbana de maneira participativa;
- construir políticas específicas de reabilitação de imóveis associadas às políticas habitacionais, de mobilidade e de geração de emprego e renda em áreas com infraestrutura e serviços;
- desenvolver estratégias e instrumentos de ampla participação na concepção e gestão de projetos urbanos, garantindo transparência das ações, construindo identidades e difundindo seus potenciais benefícios para distintos territórios das cidades.

4 AUMENTAR A PRODUÇÃO DE ALIMENTOS URBANA E PERIURBANA

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

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

Particularmente, a produção urbana e periurbana de alimentos pode contribuir do ponto de vista da segurança alimentar das populações urbanas, da diminuição do custo de transporte de alimentos, do menor impacto ambiental ocasionado pelo transporte, diminuindo a distância entre produção e consumo, do acesso a

alimentos mais saudáveis e da comercialização em bases socialmente equitativas para famílias que adquirem ou produzem estes alimentos (Costa e Maluf, 2001). Por outro lado, como já acontece em diversas cidades brasileiras,¹¹ a definição de cinturões verdes para a produção de legumes e hortaliças, além de contribuir na produção de alimentos, tem potencial de retenção da expansão urbana, ou seja, no controle do espraiamento, a exemplo de outros países latino-americanos.¹²

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

Por outro lado, o governo federal brasileiro também fomenta algumas iniciativas nessa área. Essas ações, porém, acontecem de forma pulverizada, não estando inseridas no âmbito de uma política nacional de agricultura urbana e periurbana. Como exemplos, podemos citar o apoio a arranjos produtivos locais (APLs), visando promover o acesso a plantas medicinais e fitoterápicos no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS); e o Projeto Educando com a Horta Escolar, desenvolvido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em parceria com a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO).

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

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

O PAA promove o abastecimento alimentar por meio de compras governamentais de alimentos; fortalece circuitos locais e regionais e redes de comercialização; valoriza a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos;

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

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

incentiva hábitos alimentares saudáveis e estimula o cooperativismo e o associativismo. Em 2014, o PAA adquiriu 291 mil toneladas de alimentos fornecidos por 107 mil agricultores familiares. O investimento realizado foi de R\$ 536 milhões e os alimentos foram doados a 13 mil entidades.

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

Enfatiza-se o importante papel dos pequenos municípios na produção alimentar brasileira. Os 3.343 municípios com população igual ou inferior a 50 mil habitantes e que apresentam perfil populacional predominantemente urbano são responsáveis por 59% do produto interno bruto (PIB) agropecuário e respondem por cerca de 59% do valor da produção animal, 63% do valor da produção de lavouras temporárias e 62% do valor da produção de lavouras permanentes (IBGE, 2012).

Apesar dos diversos fatores positivos para a melhoria das condições de acesso a alimentos, ainda são poucos os municípios que incorporam em seus planos diretores diretrizes e instrumentos voltados para potencializar a relação urbano-rural, inclusive a produção de alimentos. Destaca-se, assim, o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, aprovado em 2014,¹³ que prevê a atividade e a demarca no zoneamento.

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

O desafio para o Brasil é vislumbrar que não basta contar com grandes extensões de terra, sendo mais sustentável aproximar o consumo de alimentos de sua produção, seguindo o caminho das políticas de alimentação já adotadas e citadas, além da definição do PNAE que 30% dos alimentos sejam adquiridos da agricultura familiar.

De forma alinhada às estratégias do governo federal mencionadas, a Política Nacional de Resíduos Sólidos destaca, dentre seus princípios, a reciclagem de resíduos sólidos, tendo como um de seus objetivos o incentivo a essa atividade, visando propiciar o uso de matérias-primas e insumos derivados de materiais

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

recicláveis e reciclados. Há que se apontar que a fração orgânica de resíduos sólidos produzidos nas cidades responde por parcela significativa da composição total dos resíduos gerados no país, sendo, contudo, destinados, de modo geral, à disposição final em aterros e lixões.

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

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

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

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

5 ATENDER AOS DESAFIOS DA MOBILIDADE URBANA

A mobilidade consiste em eixo estruturante do direito das pessoas de usufruírem dos serviços e oportunidades encontrados nas cidades. Trata-se da possibilidade de se apropriar da cidade, inclusive de efetivar os demais direitos. Vista dessa maneira, a mobilidade é um direito social, como previsto na Proposta de Emenda Constitucional nº 90/2011, em debate no Congresso Nacional, que inclui a mobilidade

no rol dos direitos sociais, devendo, portanto, definir-se políticas públicas que assegurem tal direito (Balbim *et al.*, 2013).

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

De acordo com o Sistema Nacional de Informações da Mobilidade Urbana,¹⁴ foram realizadas no país¹⁵ um total aproximado de 63 bilhões de viagens durante o ano de 2012, sendo a maioria (40%) por meio de transporte não motorizado (bicicleta e a pé), enquanto o transporte individual e o transporte público apresentam valores próximos a 30% cada. Conforme muda o porte de cidades, altera-se a distribuição da forma como a população se desloca no território: quanto menor o município, maior é a participação dos modos não motorizados, o que demanda ações específicas para essas localidades. Além disso, há que se observar que nas RMs, no deslocamento casa-trabalho, há uma relação direta entre tempo da viagem e renda dos indivíduos (Pereira e Schwanen, 2013), sendo que, quanto menor a renda, maior o tempo de deslocamento, tendo esse indicador se elevado no período de 1992 a 2012. Para uma maior qualificação da realidade, é urgente a produção de informações sobre a mobilidade cotidiana, especificamente pesquisas de origem e destino.

Apesar das políticas públicas estarem voltadas à mobilidade sustentável (PAC Mobilidade e Política Nacional de Mobilidade Urbana – PNMU, Lei Federal nº 12.587/2012), outras medidas, no contexto da reação à crise econômica internacional que se iniciou em 2008 e da adoção de medidas macroeconômicas anticíclicas, têm estimulado a produção, a aquisição e o uso dos meios de transporte individual. No último período, o Brasil assistiu ao aumento expressivo das taxas de motorização. Segundo o Departamento Nacional de Trânsito (Denatran),¹⁶ o crescimento do número de veículos entre 1998 e 2006 foi de 68% e, de 2006 a 2013, o incremento foi de 71%. Considerando as motocicletas, a elevação foi ainda superior, de 208% e 129%, nos respectivos períodos.

Em 1998 a taxa de motorização correspondia a dez pessoas por veículo (tabela A.24), passando para quatro em 2013, incremento de 250%. Essa elevação não ocorreu de forma linear entre as regiões. As regiões com urbanização mais consolidada, Sudeste e Sul, apresentavam em 1998 indicador de sete pessoas por veículo, passando para três em 2013. Já as regiões Norte e Nordeste passaram de

14. O Sistema Nacional de Informações da Mobilidade Urbana é sistematizado pela Associação Nacional de Transporte Público (ANTP). Disponível em: <<http://goo.gl/C201xL>>.

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

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

41 e 29 para 10 e 9, respectivamente. Esse fato revela um efeito da ampliação da renda da população mais pobre, que passou a apresentar condições financeiras para aquisição do veículo, consequentemente alterando o meio de deslocamento – do público para o privado.

Ao mesmo tempo, observa-se aumento do número absoluto de óbitos em acidentes de trânsito, que passou de 35.545 em 1996, para 37.249 em 2006 e 44.553 em 2011, para todas as faixas etárias. Considerando o período de 2000 a 2011, o aumento foi de 50,3% (Waiselfiz, 2014). Esse quadro seria mais grave não fossem os aprimoramentos legais e políticos que entraram em vigor recentemente e contribuíram para melhorar a segurança no trânsito, como as atualizações do Código Brasileiro de Trânsito e as resoluções do Conselho Nacional de Trânsito (Contran).¹⁷ No plano internacional, o governo brasileiro está fortemente engajado nos debates para a implementação da Década de Ação das Nações Unidas para a Segurança no Trânsito 2011-2020, no contexto da qual sediará, em novembro de 2015, a Segunda Conferência Global de Alto Nível sobre Segurança, evento que, reunindo ministros, especialistas e representantes da sociedade civil e setor privado de todo o mundo, fará avaliação dos avanços alcançados até a metade da década e formas de acelerar o progresso nessa área.

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

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

- adaptar as cidades à acessibilidade universal, qualificando os deslocamentos dos pedestres por meio da inserção das calçadas no sistema de transporte;

17. Resolução Contran nº 277/2008 determina a obrigatoriedade do uso de capacetes em motocicletas e das crianças e bebês serem transportadas nos bancos traseiros com dispositivos específicos. Resolução Contran nº 430/2013 determina a proibição do consumo de álcool para os condutores de veículos.

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

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

6 AUMENTAR A CAPACIDADE TÉCNICA PARA PLANEJAR E GERENCIAR AS CIDADES

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

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

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

O aumento de recursos e investimentos federais na política de desenvolvimento urbano, a partir de 2003, não significou aumento correspondente na capacidade técnica e institucional dos municípios, que ainda apresentam dificuldades para desenvolver programas e projetos, bem como propor soluções aos problemas urbanos. Em que pese tais dificuldades, pode-se apontar progressos em áreas específicas que expressam a capacidade técnica para gerenciar as cidades, tais como a presença de órgão municipal com atribuições em áreas correlatas a planejamento e desenvolvimento urbano na área de habitação,¹⁸ por exemplo, em 2011, 71% dos municípios brasileiros (tabela A.25) possuíam estrutura institucional instalada para lidar com o assunto.¹⁹ Entre os municípios com menos de 100 mil habitantes, o percentual é aproximadamente o mesmo. Entre os municípios com mais de 500 mil habitantes de todas as regiões, com exceção aos da região Norte, todos possuem algum tipo de órgão habitacional. Levando-se em consideração apenas a existência de secretaria (exclusiva ou em conjunto com outra política) ou órgão da administração indireta e, portanto, excluindo-se outras instâncias administrativas (tabela A.26), esse número cai para apenas 18,8% dos municípios brasileiros em 2011. Mas esse dado pode ser considerado ainda positivo, uma vez que em 2008 apenas 11,4% dos municípios possuíam esse tipo de órgão habitacional.

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

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

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

Diante dos desafios, no que se refere à capacidade técnica para gerenciar as cidades, é importante:

- aprofundar a discussão acerca do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano a fim de garantir o equilíbrio das responsabilidades entre os entes federativos no âmbito da política urbana;
- promover a institucionalização da política de desenvolvimento urbano e de seus instrumentos (planejamento, fiscalização, regulação, controle social e participação), aumentando as capacidades dos governos locais para a promoção do planejamento urbano sustentável e da gestão territorial integrada;
- promover a participação social e assegurar o acesso público à informação, protegendo as liberdades fundamentais;
- fomentar a formação de consórcios públicos no âmbito do planejamento urbano e gestão do território entre municípios e destes com os outros entes federativos.

MEIO AMBIENTE E URBANIZAÇÃO: QUESTÕES E DESAFIOS PARA UMA NOVA AGENDA URBANA

1 INTRODUÇÃO

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

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

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

2 LIDAR COM MUDANÇAS CLIMÁTICAS

As mudanças climáticas configuram-se como uma nova agenda global a pautar as agendas urbanas dos países e cidades do mundo inteiro. Em 2009, o governo federal aprovou a Política Nacional sobre Mudança do Clima, que oficializa o

compromisso voluntário do país junto à Convenção-Quadro da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre Mudança do Clima. São instrumentos para a execução da política o Plano Nacional sobre Mudança do Clima, o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, a Comunicação Oficial do Brasil à Convenção-Quadro sobre as Mudanças do Clima, entre outros.

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

Desses planos setoriais, merece destaque neste relatório o Plano Setorial de Transporte e de Mobilidade Urbana para Mitigação da Mudança do Clima. O plano apresenta diretrizes e metas desafiadoras, no sentido de diminuir o peso da participação do transporte individual na matriz nacional e aumentar a participação do transporte público coletivo na matriz de mobilidade. Segundo o plano, as emissões de CO₂ pela queima de combustíveis no transporte rodoviário de passageiros aumentaram quase que ininterruptamente desde 1985 até os dias atuais (Brasil, 2013a). Apesar da crescente popularização do etanol por conta dos veículos bicompostíveis, os combustíveis fósseis corresponderam a 70% do total consumido no transporte rodoviário de passageiros em 2010. Além disso, o plano informa que o consumo de combustíveis cresceu 24,2% entre 2000 e 2010, impulsionado principalmente pelo transporte “individual”, que, em 2010, foi responsável por 78% deste consumo.

Outro tema importante para o debate da Habitat III refere-se ao Plano Nacional de Adaptação às Mudanças do Clima, cujo processo de elaboração se iniciou em 2013, com previsão de término em 2015. O tema da adaptação é importante para as cidades, considerando os impactos locais decorrentes da mudança do clima. O plano aborda onze temas, incluindo infraestrutura, cidades e indústrias. Fazendo referência a iniciativas locais, merece destaque a cidade do Rio de Janeiro, primeira a elaborar seu Plano de Resiliência contra Chuvas Fortes, em parceria com a Secretaria Nacional de Defesa Civil.¹

1. Para mais informações, ver: <<http://goo.gl/9M1muN>>.

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

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

3 REDUÇÃO DE RISCOS DE DESASTRES

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

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

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

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

Sudeste e 104 no Centro-Oeste; no Norte e no Nordeste, os dados mostram que ocorreram 24 e oito eventos respectivamente.

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

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

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

Nesse sentido, em 2011, o Brasil estruturou um sistema de monitoramento e alerta, com a criação do Centro Nacional de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais, e aprovou, em abril de 2012, através de lei federal,² a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, que estruturou um sistema nacional sob a ótica de ações de prevenção, monitoramento e resposta a desastres, tratando também da criação do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil. A lei estabelece deveres da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios quanto às medidas necessárias para a redução dos riscos de desastres.

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

Ainda em 2012, foi lançado o Plano Nacional de Gestão de Riscos e Resposta a Desastres, arranjo que impulsionou substancialmente a política nacional sobre o tema nos últimos anos. O plano estabeleceu eixos de atuação em gestão de risco sob os aspectos de mapeamento, monitoramento, prevenção, resposta e governança,

2. Lei nº 12.608/2012, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil.

tendo atuação integrada dos ministérios das Cidades, da Integração Nacional, da Ciência, Tecnologia e Inovação, de Minas e Energia e do Meio Ambiente. Uma das formas de integração interinstitucional vem sendo feita por meio do fortalecimento da gestão integrada de gerenciamento de desastres naturais, mediante parcerias internacionais, dentre as quais se ressalta a firmada com o governo japonês, cuja duração prevista é de quatro anos (2013-2017), e com o Escritório das Nações Unidas para Redução de Risco de Desastres (UNISDR).³

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

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

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

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

3. Sigla referente ao nome em inglês: The United Nations Office for Disaster Risk Reduction.

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

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

- regulamentar a Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil;
- criar um programa específico para reconstrução pós-desastre que preveja, além da moradia, toda a infraestrutura urbana necessária e que seja focado na gestão do risco;
- fomentar junto aos governos estaduais e às prefeituras municipais o fortalecimento das estruturas locais de defesa civil;
- aperfeiçoar os equipamentos e instrumentos para monitoramento meteorológico, hidrológico e geológico do país, viabilizando a comunicação célere e precisa de alertas de eventos adversos aos órgãos de defesa civil e à população interessada; e
- estabelecer Centros de Referência Especializada em Assistência Social (Creas) nos municípios atingidos por desastres naturais, tecnológicos e situação de risco, visando ao atendimento psicossocial pós-trauma das pessoas afetadas.

4 REDUÇÃO DE CONGESTIONAMENTOS

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

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

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

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

Nos últimos anos, investimentos vêm sendo realizados com o objetivo de equilibrar o sistema de mobilidade urbana, reduzindo o tempo de deslocamento e mudando o paradigma com relação à prioridade dada ao transporte individual, promovendo maior qualidade do transporte público, transparência e controle social. Um montante superior a R\$ 150 bilhões do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), do governo federal, está sendo investido em sistemas de alta e média capacidade – ferroviários, metroviários, corredores exclusivos etc. – em todo o território nacional.

Pode-se observar que investimentos no sistema viário não são mais exclusivamente voltados para o transporte individual, tendo mudado seu foco de forma positiva para os sistemas de transporte público. São, entretanto, ainda poucas as experiências de integração entre o uso e a ocupação do solo com o sistema de mobilidade, incluindo pedestres e ciclistas, enquanto ação para redução dos congestionamentos nas cidades.

Uma alternativa em curso é a elaboração e a implementação dos planos de mobilidade urbana municipais, que, de forma integrada ao Plano Diretor Municipal e aos instrumentos do Estatuto da Cidade, podem relacionar diretrizes de uso e ocupação do solo com as diretrizes de otimização dos sistemas de transporte, visando reduzir os impactos negativos da expansão desordenada das cidades e contribuir com a reversão de seus efeitos de imobilidade e exclusão territorial.

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

5 POLUIÇÃO ATMOSFÉRICA

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

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

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

No Brasil, as principais fontes de emissões atmosféricas de poluentes são o setor industrial e o setor de transportes, sendo que este, nos últimos anos, tem apresentado maior influência no ambiente urbano e em seus habitantes devido ao aumento constante da frota de veículos, ao aumento da concentração destes nas cidades e também devido ao processo de desconcentração de indústrias que vem ocorrendo no território nacional. Mesmo ainda sendo uma das mais graves questões ambientais, pode-se afirmar que a poluição atmosférica tem diminuído muito nos últimos trinta anos, de forma generalizada, sendo ainda um problema preponderante nas grandes áreas metropolitanas e em polos industriais específicos. Isto se deve, principalmente, ao estabelecimento cada vez mais rígido de limites máximos de emissão para fontes fixas e móveis e ao processo de desconcentração industrial.

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

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

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

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

Os padrões de qualidade do ar foram estabelecidos pela resolução Conama nº 3, de 1990, que define as concentrações máximas toleráveis de poluentes do ar, e são um dos principais instrumentos de gestão da qualidade do ar utilizados pelos estados. Estes padrões encontram-se atualmente em discussão no Conama, tendo em vista as mudanças tecnológicas e os conhecimentos mais atuais dos impactos

destes poluentes na saúde humana e no ambiente, sendo que os valores propostos são equiparáveis aos recomendados pela Organização Mundial da Saúde, em 2005, como sendo os valores mais seguros à saúde humana.

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

Ainda com relação ao setor rodoviário, o Inventário Nacional de Emissões Atmosféricas por Veículos Automotores Rodoviários 2013: Ano-Base 2012⁴ (Brasil, 2014b) trouxe os dados mais atuais das emissões de poluentes atmosféricos deste modal. Nos dados apresentados, nota-se o declínio da emissão de poluentes, apesar do grande aumento na frota veicular nacional observado nos últimos anos, fruto das diversas regulações estabelecidas no âmbito do Proconve.

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

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

O Primeiro Diagnóstico das Redes de Monitoramento da Qualidade do Ar, lançado em 2014,⁵ traçou um panorama da situação atual das redes de monitoramento existentes no país.

Quando da elaboração do diagnóstico, apenas doze estados possuíam algum tipo de monitoramento, e destes apenas nove possuíam dados históricos confiáveis e com publicidade constante de seus dados na internet. Neste estudo, foi possível verificar a grande disparidade entre os estados com relação à gestão da qualidade do ar, seja em número de estações, seja nos critérios para a instalação de equipamentos, seja no tamanho das equipes de trabalho, seja mesmo no formato de publicação dos resultados. O estudo possibilitou vislumbrar as ações futuras para que se tenha

4. Para mais informações, ver: <<http://goo.gl/hpC7kz>>.

5. Disponível em: <<http://goo.gl/j89GQO>>.

uma cobertura em âmbito nacional e a geração de dados confiáveis. Foi verificada a necessidade de ampliação das redes, capacitação de técnicos, criação de normativas para a instalação de equipamentos, validação de dados, além da necessidade de ampliação de recursos para serem aplicados nestas demandas.

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

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

GOVERNANÇA URBANA E LEGISLAÇÃO: QUESTÕES E DESAFIOS PARA UMA NOVA AGENDA URBANA

1 INTRODUÇÃO

Como já demonstrado, nos últimos vinte anos, o Brasil protagonizou enorme avanço no âmbito legislativo e institucional, no reconhecimento de direitos e nas políticas sociais. No âmbito institucional, a criação do Ministério das Cidades (MCidades) em 2003 congrega diversas ações de desenvolvimento urbano em quatro secretarias nacionais: acessibilidade e programas urbanos, habitação, saneamento ambiental e mobilidade urbana. Seguiu-se a institucionalização de dois importantes instrumentos de gestão democrática ao nível federal: Conselho das Cidades (ConCidades) e Conferência Nacional das Cidades.

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

- Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que dispõe sobre os princípios e as diretrizes fundamentais da política urbana;
- Lei Federal nº 11.124/2005 e Decreto Federal nº 5.796/2006, que dispõem sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), criam o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e instituem o Conselho Gestor do FNHIS;
- Lei Federal nº 11.481/2007 e Lei Federal nº 11.952/2009, que preveem medidas para regularização fundiária de interesse social em bens da União e normas específicas para Amazônia Legal;
- Lei Federal nº 11.977/2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas;
- Lei Federal nº 11.445/2007 e Decreto Federal nº 7.217/2010, que estabelecem diretrizes nacionais para o saneamento básico;
- Lei Federal nº 12.305/2010 e Decreto Federal nº 7.404/2010, que instituem e regulamentam, respectivamente, a Política Nacional de Resíduos Sólidos;

- Lei Federal nº 12.587/2012, que institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana;
- Lei Federal nº 10.048/2000, Lei Federal nº 10.098/2000 e Decreto Federal nº 5.296/2004, que definem o marco regulatório para a promoção da acessibilidade das pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida; e
- Lei Federal nº 12.836/2013, institui regras para municípios situados em áreas de risco e/ou que pretendam ampliar seu perímetro urbano.

Para efetivar políticas territoriais, a governança urbana avançou com a aprovação da Lei de Consórcios Públicos e sua respectiva regulamentação (Lei Federal nº 11.107/2005 e Decreto Federal nº 6.017/2007) que instituíram novas formas de cooperação entre os entes federativos, ampliando as possibilidades de arranjos institucionais. Segundo dados da Receita Federal do Brasil, o número de consórcios públicos é crescente. Em 2014, registra-se 1.263 consórcios públicos de direito público ativos. Todas as regiões do país contam com consórcios, embora a desigualdade regional ainda se expresse, pois, o número na região Sudeste (458) é mais de seis vezes maior que na região Norte (75).¹

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

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

Além dessa reforma legislativa, o Brasil incorporou a regularização fundiária como componente obrigatório nos seus programas habitacionais, bem como de saneamento ambiental em assentamentos irregulares (saneamento integrado),

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

além de possuir um programa de apoio específico a ações de titulação, dirigido aos estados, aos municípios e às entidades civis sem fins lucrativos. Destaca-se como resultado dessa ação de fomento e regulamentação em nível federal, a incorporação da regularização fundiária na agenda de um conjunto expressivo de municípios brasileiros.

Como resposta aos desafios, recentemente, foi promulgado o Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089/2015), que estabelece diretrizes gerais para planejamento, gestão e execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas (RMs) e aglomerações urbanas, bem como instrumentos de cooperação interfederativa. Essa lei estabelece para as RMs a definição de um conjunto de diretrizes específicas, além das constantes no Estatuto da Cidade, a serem observadas na governança interfederativa, entre as quais se destacam: a implantação do processo permanente e compartilhado de planejamento e de tomada de decisão; a definição de meios compartilhados de organização administrativa e a execução das funções públicas de interesse comum, mediante o rateio de custos previamente pactuado no âmbito da estrutura de governança interfederativa.

Desde a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/1988), quando a competência foi descentralizada aos estados (art. 25, § 3º)² em cada Unidade Federativa (UF), foram adotados critérios e modelos distintos. Na maior parte, o órgão gestor é estadual, e as estruturas de governança com os municípios ainda são teóricas; os fundos metropolitanos são inexistentes ou frágeis; há poucas ações setoriais concertadas e inadequação dos principais instrumentos de financiamento do desenvolvimento regional.

A superação dos desafios do modelo de urbanização brasileiro passa também pela integração tanto das políticas setoriais no território, quanto pela integração do território em si, nas escalas intraurbana, regional e nacional. As ações do governo são voltadas para a construção de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), integrada com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), tendo como eixo condutor o desenvolvimento nacional. Houve avanços significativos na legislação em nível municipal após a promulgação do Estatuto da Cidade. Considerando o universo de municípios com mais de 20 mil habitantes – cuja elaboração do plano diretor é obrigatória –, a proporção de planos elaborados em relação ao total é ainda maior: em 2009, dos 1.644 municípios brasileiros com mais de 20 mil habitantes, 1.433 declararam ter plano diretor, o que corresponde a 87% do total (Santos Junior e Montadon, 2011).

2. "Os estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum".

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

Destaca-se que o número de delegados nas conferências nacionais manteve regularidade, 2.500 em todas as cinco edições. Todas as conferências nacionais foram antecedidas de conferências preparatórias municipais (ou regionais) e estaduais. Em 2003, tem-se o registro da participação de 3.457 municípios na etapa municipal/regional, número que caiu para 2.282 em 2010. Em 2013, foram realizadas conferências municipais em 2.800 municípios, com a participação de 240 mil pessoas.³ As conferências estaduais concretizaram-se em todas as 27 Unidades da Federação (UFs).

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

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

Novamente, observam-se avanços legais e institucionais do último período. O desafio é, portanto sua efetivação. Nesse sentido, a principal diretriz é analisar a proposta do projeto de lei (PL) que institui a política, o sistema e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano, que se acredita que efetivará esses avanços.

3. Conforme informado pelo secretário-executivo do MCidades, Carlos Vieira, durante o encerramento da V Conferência Nacional das Cidades. Disponível em: <<http://goo.gl/lcUHav>>.

2 CULTURA COMO EIXO DE DESENVOLVIMENTO DAS CIDADES

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

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

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

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

3 APRIMORAR A LEGISLAÇÃO URBANA

O Brasil avançou de maneira significativa do ponto de vista institucional e legislativo na política de desenvolvimento urbano. Todavia, continuam os esforços na instituição de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, tema sobre o qual a sociedade, e em especial o ConCidades vem se debruçando a vários anos. Em 2013, na V Conferência Nacional das Cidades, foi aprovada proposta para criação do SNDU que visa à instituição de mecanismos de coordenação das políticas intergovernamentais, o que é fundamental em um Estado

federativo. Atualmente, em discussão, o SNDU deverá, quando implementado, propor mecanismos de articulação entre a legislação setorial urbanística entre si (habitação, regularização fundiária, saneamento ambiental, resíduos sólidos, áreas de risco, gestão metropolitana etc.), com as competências urbanísticas e ambientais da União federal, dos estados e dos municípios.

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

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

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

4 DESCENTRALIZAÇÃO E FORTALECIMENTO DE AUTORIDADES LOCAIS

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

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

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

massivos, transformando capacidades locais de formulação de respostas adaptadas a questões mais específicas.

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

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

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

Deve-se buscar:

- fortalecer os mecanismos de assistência técnica aos governos locais para a elaboração e a implementação dos instrumentos de planejamento urbano; e
- aprimorar as políticas públicas urbanas alinhadas às diversidades regionais, considerando as ações locais.

5 APRIMORAR A PARTICIPAÇÃO E OS DIREITOS HUMANOS NO DESENVOLVIMENTO URBANO

Nas últimas duas décadas, multiplicaram-se os conselhos municipais dedicados aos temas do desenvolvimento urbano no Brasil. O percentual de municípios com conselhos⁴ passou de 4%, em 1996, para 24%, em 2006, e para 64%, em 2012 (tabela A.33). Sua presença é tanto mais frequente quanto maiores as cidades: em 2012, os conselhos estavam presentes em todos os municípios com mais de 500 mil habitantes. Já na faixa populacional de até 100 mil habitantes, os conselhos estavam presentes em 62% dos municípios. As maiores frequências foram observadas nas regiões Sul e Centro-Oeste (respectivamente, 86% e 73%) e as menores, no Norte e no Nordeste (56% e 49%).

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

O aumento do número de conselhos indica uma consolidação das práticas democráticas de construção das políticas de habitação e desenvolvimento urbano. Algumas experiências de participação direta se destacam. Em 2014, a cidade de São Paulo desenvolveu seu Plano Diretor Estratégico (PDE)⁵ por meio de um processo participativo e colaborativo amplo com o uso de novas tecnologias sociais (plataformas participativas digitais) e atividades presenciais, seminários, oficinas, diálogo por seguimento e audiências públicas, que resultaram na participação de 25.692 pessoas.

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

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

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

6 MELHORAR A SEGURANÇA URBANA

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

Nos últimos anos, houve aumento na ocorrência de homicídios no Brasil. Em 2002, o total de homicídios registrados no país foi de 49.695 e, em 2012, o número aumentou para 56.337. Se analisados esses dados por região, percebe-se que em todas elas houve incremento do número de homicídios, exceto na região

5. Disponível em: <<http://goo.gl/1VUJjy>>.

Sudeste. Em 1992 e 2012, respectivamente, os homicídios na região Norte eram 2.937 e 6.098; no Nordeste, 10.947 e 20.960; no Centro-Oeste, 3.676 e 5.505; no Sul, 4.704 e 6.643; e no Sudeste, 27.431 e 17.131 (Waiselfiz, 2014). Nas RMs, a concentração de homicídios é maior, mas vem caindo relativamente: em 1994, as dez maiores RMs responderam por 62% dos homicídios ocorridos no Brasil e, em 2004, por 55,2%.

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

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

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

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

Políticas sociais e de infraestrutura que incidam nesses espaços devem, portanto, atentar para a dimensão racial que permeia os problemas a serem enfrentados, sob o risco de reforçarem os estereótipos e ampliarem a segregação racial que se reflete nas diferentes taxas de homicídios de brancos e negros.

Dessa forma, o enfrentamento ao racismo e o combate à cultura da violência devem passar pelas estratégias de atendimento das políticas públicas nos territórios de vulnerabilidade.

Também, cabe fazer um recorte de gênero. Recentemente, o Ipea lançou o estudo *Violência contra a mulher: feminicídios no Brasil*. O estudo estimou que no Brasil ocorreram mais de 50 mil feminicídios⁶ no período de 2001 a 2011, o que equivale a aproximadamente 5 mil mortes por ano. Segundo Meneghel e Hirakata (2011), feminicídios é a morte de mulheres decorrente de conflitos de gênero, ou seja, pelo fato de serem mulheres. O estudo aponta ainda que a região Nordeste apresenta a maior taxa de mortes por gênero, chegando a 6,90, para o universo de 100 mil mulheres entre 2009 e 2011 (Garcia *et al.*, 2013).

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

Com efeito, levando-se em conta o país como um todo, houve uma redução da taxa de óbitos, de 22,6 por 100 mil para 20,1 por 100 mil habitantes, entre 1996 e 2009. Contudo, também aqui o problema se manifesta de forma diferenciada no território, conforme mostra o crescimento das taxas, entre 1996 e 2009, nas regiões Norte e Nordeste – de 14,3 por 100 mil para 18,6 por 100 mil, no Norte; e de 13,6 por 100 mil para 18,3 por 100 mil, no Nordeste (tabela A.34). Conforme atualização da pesquisa do Ipea, o custo da violência no trânsito urbano é de R\$ 10 bilhões de reais por ano, enquanto o custo dos acidentes nas rodovias é de R\$ 40 bilhões por ano (Ipea, 2015).

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

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

- fortalecimento dos mecanismos institucionais de defesa de direitos, como as ações previstas na Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006);
- fortalecimento dos espaços de participação e controle social, como conselhos e conferências; e

6. Para mais informações sobre o tema, ver: <<http://goo.gl/ZZbquG>>.

- investimentos financeiros em políticas públicas de proteção à mulher vítima de violência, bem como ações de profissionalização e geração de renda.

7 AUMENTAR A INCLUSÃO E A EQUIDADE SOCIAL

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

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

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

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

Nota-se que as políticas sociais do Brasil no último período foram capazes de melhorar a qualidade de vida da população, mas ao espacializarmos os resultados são reveladas diferenças regionais. Por exemplo, os índices de vulnerabilidade nas

idades do Norte e Nordeste, uma década depois, ainda são maiores que os índices de 2000 dos municípios do Sul e Sudeste do país.

No espaço urbano, uma população com alta vulnerabilidade social é a população em situação de rua, estimada em 50 mil pessoas no Brasil e localizada nas 75 maiores cidades brasileiras, de acordo com a Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua (Brasil, 2010). Essa população, em sua maioria, são homens (82%), entre 25 e 45 anos (54%), com 1º grau incompleto (48%), que exercem atividades remuneradas (70,9%) e conseguem fazer pelo menos uma refeição por dia (81%). A maioria das pessoas em situação de rua costuma dormir na rua (69,6%). Um grupo relativamente menor (22,1%) costuma dormir em albergues ou outras instituições. Apenas 8,3% costumam alternar, ora dormindo na rua, ora dormindo em albergues.

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

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

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

Outra dimensão da inclusão no espaço urbano, trata-se da inserção de pessoas no espaço virtual. Há um importante esforço do estado brasileiro para a inclusão digital, permitindo que o cidadão exerça sua participação política na sociedade do conhecimento. Nesse sentido, por exemplo, entre 2005 e 2013, passou de 13,6 para 42,4 milhões de domicílios com acesso à *web* no Brasil.⁷ As inúmeras iniciativas nessa área, de múltiplos agentes públicos, visam garantir a disseminação e o uso das tecnologias da informação e comunicação orientadas ao desenvolvimento social, econômico, político, cultural, ambiental e tecnológico, centrados nas pessoas, em especial, nas comunidades e nos segmentos excluídos.

7. Disponível em: <<http://www.mc.gov.br/dados>>.

ECONOMIA URBANA: QUESTÕES E DESAFIOS PARA UMA NOVA AGENDA URBANA

1 INTRODUÇÃO

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

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

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

O exemplo da economia solidária revela que a busca por efetividade das políticas sociais passa pela compreensão do território. São as condições do urbano, seus constrangimentos e suas possibilidades que podem inclusive impedir que uma política social se efetive em sua plenitude, podendo parcela de seus benefícios serem

“sugados” pelo custo da reprodução social, pela imobilidade social das periferias e dos assentamentos precários, por exemplo.

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

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

Outra vertente da economia urbana trata do financiamento das cidades e, especialmente, do financiamento do desenvolvimento urbano. Neste sentido, cabe destacar as responsabilidades assumidas pelos municípios brasileiros a partir da Constituição de 1988 (CF/1988). No Brasil, de acordo com a Receita Federal, os municípios foram responsáveis, em 2012, por apenas 5,79% da arrecadação total de tributos, enquanto os estados arrecadaram 25,16% e a União, 69,05% (Brasil, 2012).

2 MELHORAR O FINANCIAMENTO LOCAL MUNICIPAL

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

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

Nesse cenário, é necessário incentivar a utilização de fontes alternativas para o financiamento das cidades brasileiras, de forma a empoderar os municípios com alternativas para o seu custeio e para os investimentos no desenvolvimento urbano. Tanto o Código Tributário Nacional (CTN) quanto o Estatuto da Cidade estabelecem instrumentos progressivos para tributação e captura de valorizações fundiárias e imobiliárias, como o imposto sobre a propriedade territorial e urbana (IPTU), o IPTU progressivo no tempo, a contribuição de melhoria, a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, entre outros. Contudo, as aplicações que demonstram efetividade de tais instrumentos ainda são poucas no território, conforme conclusão da Rede de Avaliação dos Planos Diretores Participativos (Santos Junior e Montandon, 2011).

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

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

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

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

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

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

3 FORTALECER E FACILITAR O ACESSO AO FINANCIAMENTO HABITACIONAL

A segunda metade da década de 1990 foi marcada pela retomada da regulação do Estado na política habitacional. Naquele momento, foi elaborada a nova Política Nacional de Habitação (PNH/1996), posteriormente revisada em 2004 sob a gestão do Ministério das Cidades (MCidades), que tinha como princípios, entre outros, a criação de novas fontes de financiamento e a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do Sistema Financeiro da Habitação (SFH).

Os programas de habitação criados naquele momento compreendiam fontes de financiamento tradicionais – o Programa de Apoio à Produção, o Programa de Demanda Caracterizada (Prodecar) e o Programa Carta de Crédito (concessão de crédito pelo agente financeiro ao mutuário final) – e fonte de receita própria –

Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e respectivo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), bem como financiamento a juro subsidiado ou fundo perdido – Pró-Moradia, com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), e o Programa Habitar-Brasil, com recursos do Orçamento Geral da União (OGU), ambos direcionados à urbanização de assentamentos precários para fins habitacionais, regularização fundiária, produção de lotes urbanizados e novas unidades habitacionais.

Entre 1999 e 2002, o PAR, criado para atender a população na faixa de renda de 0 a 6 salários mínimos (SMs) e, prioritariamente, a população das regiões metropolitanas (RMs), foi responsável pela construção de 88.549 unidades habitacionais, das quais 48% no Sudeste e 31% no Nordeste. A partir de 2000, o público-alvo do programa foi ampliado, atendendo à população das capitais e do Distrito Federal, e dos municípios com mais de 100 mil habitantes, após 2001 (Carmo, 2006).

Nos últimos anos, o crescimento dos recursos disponibilizados para financiamento habitacional foi notável no Brasil. Os recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), destinados às famílias de renda média e alta cresceram 1.956% entre 1998 e 2013 (tabelas A.39 e A.40), considerando-se a soma de recursos para construção e aquisição de moradias. No período 2011-2014, o valor previsto do SBPE, de R\$ 176 bilhões, foi em muito superado, tendo sido concedidos financiamentos no valor de R\$ 360 bilhões, beneficiando 1,91 milhão de famílias.¹

Apesar disso, imóveis financiados pelo SBPE têm características que dificilmente podem ser consideradas como habitação social, tendo em vista o perfil do público-alvo, o valor do imóvel e a renda das famílias. Por sua vez, os recursos destinados pelo FGTS, para aquisição de imóveis com o valor máximo de R\$ 500 mil, ou seja, para famílias com renda média e média-baixa tiveram aumento de 816% no período entre 2002² e 2013,³ passando de R\$ 5,817 bilhões (valor original de 3,074 bilhões, atualizado pelo índice nacional de preços ao consumidor amplo – IPCA) para R\$ 47,5 bilhões alocados em habitação. Para o ano de 2015, o orçamento do FGTS destinado à concessão de financiamentos habitacionais a pessoas físicas ou jurídicas, que beneficiem famílias com renda de até R\$ 3.750,00, será de até R\$ 28,8 bilhões.

1. Dados de dezembro de 2014, acumulado 2011-2014, informado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP).

2. Para mais informações, ver: <http://www.caixa.gov.br/Downloads/fgtsdemonstracaofinanceira/DEMONSTRACAO_FINANCEIRA_FGTS_2002.PDF>.

3. Ver: <http://www.caixa.gov.br/Downloads/fgtsdemonstracaofinanceira/DEMONSTRACAO_FINANCEIRA_FGTS_2013.pdf>.

Além dos financiamentos propriamente ditos, o FGTS também destina subsídios, sob a forma de descontos nessas operações, dando sequência à atuação iniciada em 2004, com a Resolução nº 460 de seu conselho curador, que alterou a política de concessão de subsídios, beneficiando as famílias de baixa renda. Em 2013, o total de descontos relativos às operações financeiras foi de aproximadamente R\$ 8 bilhões para famílias com rendimentos de até R\$ 3.275,00. E, para 2015, a aplicação de descontos para aquisição de imóveis urbanos enquadráveis no Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) está fixada em R\$ 7,5 bilhões.⁴

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

Desde o lançamento do programa Minha Casa Minha Vida, foram investidos mais de R\$ 240 bilhões em subsídios para produção e aquisição de moradia, dos quais pelo menos um terço atendeu às famílias com renda até R\$ 1.600,00. Nas modalidades operadas por meio do Fundo de Arrendamento Residencial e do Fundo de Desenvolvimento Social, que atendem especificamente essa faixa de renda, o MCMV destina subsídios que podem chegar a 95% do custo de produção das unidades habitacionais. Segundo o Balanço do PAC 2, até o ano de 2014, o Minha Casa, Minha Vida contratou 3,7 milhões de moradias e entregou 1,87 milhão de unidades (Brasil, 2014d).

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

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

4. Instrução Normativa do Ministério das Cidades nº 36, de 19 de dezembro de 2014. Disponível em: <<http://migre.me/sNTgS>>.

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

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

Foi definida uma amostragem nacional de cinco grandes cidades a serem analisadas pelo GT para a elaboração de recomendações. Para a definição destas cinco cidades, foram conjugados dois critérios: o dossiê da articulação nacional dos comitês populares da Copa sobre as situações de violações dos direitos humanos e as indicações dos representantes das organizações e dos fóruns da sociedade civil integrantes do GT de casos de relevante impacto social sobre o direito humano à moradia adequada.

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

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

Após a realização do relatório final, o então CDDPH emitiu recomendações aos órgãos do governo federal, estados e municípios competentes, no intuito de garantir os direitos de moradia adequada à população atingida.

4 APOIAR O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL

Um indicador que pode traduzir a dinâmica econômica local, no que se refere a investimentos no ambiente construído, é a porcentagem de empregos no setor da construção (tabela A.41). No período entre 2000 e 2010, o Brasil manteve o nível de

empregos na construção civil: a porcentagem de ocupados neste setor variou pouco e para cima, de 7,2% a 7,4%. Em números absolutos, o crescimento é expressivo, entre 2006 e 2013, segundo a Relação Anual de Informações Sociais (Rais), mais que dobrou o número de empregados, passando de 1,4 milhão para 2,9 milhões de empregados na construção civil. Examinando-se a variação dos empregos por região, nota-se que os maiores avanços ocorreram no Norte e no Nordeste (de 6,02% a 7,31%, e de 6,28% a 7,4%, respectivamente), ao lado de algum recuo no Sudeste (de 7,82% a 7,46%), pouco se alterando nas demais regiões.

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

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

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

Nesse sentido, o apoio ao desenvolvimento econômico local passaria por replicar no contexto urbanístico os aprimoramentos legais e as políticas que fomentam o empreendedorismo, instituindo tributações e tarifas urbanas adaptadas às condições de renda e localização dos empreendimentos. Da mesma sorte há que se instituir políticas que assegurem condições dignas

para que catadores de materiais recicláveis, ambulantes e demais trabalhadores, que exercem suas atividades econômicas nas ruas, possam fazê-lo com dignidade, segurança e em respeito à função social do espaço público. Nesse sentido, são exemplares as ações de criação dos *shoppings* populares, em Belo Horizonte, a partir de 2002, vinculadas às estratégias de reabilitação da área central da cidade.

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

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) – Lei nº 12.305/2010 – tem como princípio o reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania. Ao aliar o viés social e o ambiental, esta política promove o avanço do desenvolvimento sustentável com geração de trabalho decente e renda para um segmento tradicionalmente marginalizado no ambiente urbano.

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

5 CRIAR EMPREGOS E MEIOS DE VIDA DECENTES

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

No que concerne à promoção do trabalho decente no Brasil, cabe destacar a construção da Agenda Nacional de Trabalho Decente, lançada em 2006, o Plano Nacional de Emprego e Trabalho Decente, de 2010, e a realização da I Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente, em 2012, a qual discutiu a necessidade de se fortalecer as políticas locais de trabalho, emprego e renda, como fonte de desenvolvimento local, inclusão social e diminuição das assimetrias entre as regiões. Registre-se ainda o lançamento, em 2014, pelo escritório regional da OIT no país, do Sistema de Indicadores Municipais de Trabalho Decente, que permite a identificação das oportunidades e dos desafios particulares de cada um dos 5.565 municípios brasileiros nesse âmbito.⁵

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

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

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

6 INTEGRAR A ECONOMIA URBANA NA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO

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

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

Observando a evolução do PIB como uma medida do desenvolvimento, a evolução anual do indicador foi distinta entre as microrregiões da PNDR. Considerando o período anterior à PNDR (1999-2006) e o período posterior (2006-2012), o crescimento foi identificado em praticamente todas as categorias, com exceção das microrregiões dinâmicas, que apresentaram uma taxa de crescimento menor que a do período anterior (tabela A.43). As microrregiões dinâmicas⁶ são caracterizadas por territórios de médios e baixos dinamismos, mas com dinâmica econômica e baixo grau de urbanização (57,9%).

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

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

6. Para mais informações, ver: <<http://migre.me/sNQN1>>.

HABITAÇÃO, SANEAMENTO E SERVIÇOS BÁSICOS: QUESTÕES E DESAFIOS PARA UMA NOVA AGENDA URBANA

1 INTRODUÇÃO

Os últimos vinte anos apresentaram diversos marcos que, talvez, mais que em qualquer outro momento, definiram caminhos institucionais para a provisão de habitação e serviços urbanos. Em 2005, por meio da Lei federal nº 11.124, foi criado o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), fruto da Proposta Legislativa de Iniciativa Popular (PL) nº 2.710/1992. A lei que instituiu o sistema também criou um fundo e um conselho nacional, com participação social. Além disso, a lei deu um tratamento federativo ao tema da moradia, ao prever que as Unidades da Federação (UFs) e os municípios aderissem ao sistema, devendo criar, para tanto, fundos e conselhos locais. Essas iniciativas foram estimuladas pelo governo federal, que realizou campanha junto aos estados e municípios, além de apoiá-los na elaboração de seus planos locais de habitação. Até março de 2015, doze estados e 1.151 municípios (20,7 % do total) estavam em situação de regularidade, cumprindo as exigências do SNHIS, podendo receber desembolsos de contratos já firmados e também pleitear novos recursos.

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

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

O período também foi marcado pelo apoio à produção autogestionária da habitação. Desde 2004, ano em que foi criado o Programa Crédito Solidário,

cooperativas e associações vêm construindo unidades habitacionais para seus sócios. Também o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e, mais recentemente, o PMCMV apoiam a produção autogestionária. A escala de produção, contudo, ainda é pequena ante a realizada com a participação de empresas construtoras. Assim, constata-se que, no campo da autogestão, há ainda demanda reprimida (Balbim e Krause, 2014), que poderia vir a ser suprida caso fosse incrementada a capacidade operacional das entidades e caso fossem alocados os recursos necessários.

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

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

As ações de melhoramento de assentamentos precários no Brasil combinam investimentos habitacionais com ações de saneamento básico e vêm sendo realizadas desde os anos 1980, após a realização da Habitat II. Cabe apontar que, nas últimas duas décadas, a questão das favelas passou a ter tratamento de política nacional, por meio de diversos programas, para os quais contribuíram experiências locais pioneiras do período anterior, tais como o Programa de Regularização de Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis), em Recife, implementado desde 1987, por força da Lei ordinária estadual nº 14.947/1987, e o programa Favela-Bairro, na cidade do Rio de Janeiro, em 1994.

Os recursos em ações como essas – a partir do lançamento, em 2007, do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em seu eixo de urbanização de assentamentos precários (UAP) – permitiram a realização de intervenções abrangentes em assentamentos precários de grandes dimensões, tais como complexos de favelas no Rio de Janeiro, São Paulo e em outras metrópoles brasileiras.

As intervenções somam cerca de R\$ 27,7 bilhões em investimentos, e as mais de 1,7 mil operações já beneficiaram 1.865.475 famílias.

As intervenções nos assentamentos precários abrangem o conjunto de ações para fazer frente às carências diagnosticadas na área de intervenção e necessárias à elevação dos patamares de qualidade urbanística. Além de melhorias nas habitações e construção de unidades novas, os projetos podem prever a implantação de infraestrutura básica – incluindo rede elétrica, iluminação pública, sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem pluvial, condições adequadas de coleta de resíduos, contenção e estabilização do solo para eliminação de riscos. As adequações no parcelamento e no sistema viário são feitas de forma a possibilitar o acesso a serviços públicos e atendimentos emergenciais, melhorando as relações funcionais da área de intervenção com o tecido urbano no qual esta se insere.

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

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

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

A gestão de resíduos sólidos merece destaque, tendo em vista a aprovação da Lei federal nº 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). Os dados referentes ao mês de março de 2014, conforme apontado em estudo do Ipea, mostram que apenas 40,4% dos municípios brasileiros destinavam adequadamente os resíduos para aterros sanitários, enquanto 45% dos municípios utilizavam os chamados “lixões”, o que deveria ter cessado no prazo estabelecido pela lei – 2 de agosto de 2014; os municípios remanescentes, 14,6%, utilizavam os chamados “aterros controlados”, situação intermediária, do ponto de vista da proteção ambiental, mas inadequada do ponto de vista legal, pois a PNRS determina

que os aterros controlados sejam remediados. Com isso, boa parte dos municípios brasileiros encontra-se em situação irregular.

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

A prestação de serviços de energia elétrica às moradias já se mostra quase universal nas cidades brasileiras. A consulta pública na plataforma Participa.br,¹ realizada como insumo à elaboração deste relatório, mostra o maior grau de satisfação da população se comparado a todos os demais serviços avaliados (habitação, transportes e saneamento básico). Importante notar as menções frequentes à elaboração de planos, ao tratar de todos os serviços componentes do saneamento básico. As prioridades para os resíduos sólidos devem estender-se aos atores identificados, ou seja, catadores de materiais recicláveis e cooperativas. Relativamente ao manejo de águas pluviais e drenagem, há menção mais frequente a uma alternativa de política que compreende medidas não estruturais que a uma alternativa de medidas estruturais.

2 MELHORAMENTO DE FAVELAS E PREVENÇÃO DE FAVELIZAÇÃO

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

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

1. Para mais informações sobre a plataforma, consultar o seu endereço eletrônico: <participa.br/habitat>.

que historicamente não conseguiu sanar a demanda por moradia para a população de baixa renda.

Conforme o Censo 2010,² 323 municípios brasileiros têm aglomerados subnormais. Outra pesquisa mostra que 799 municípios informaram, em 2011, a existência de favelas ou assemelhados.³ Contudo, a ampliação, nas últimas décadas, do investimento em urbanização, sobretudo com o PAC-UAP, tem levado a bons resultados.

Analisando a evolução, entre 2000 e 2010, das características⁴ dos chefes de domicílios (alfabetização) e dos domicílios (esgotamento sanitário adequado e existência de dois ou mais banheiros), Mation *et al.* (2014) constataram que as melhorias foram mais acentuadas nos aglomerados subnormais:

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

A melhoria das unidades habitacionais das favelas/assentamentos precários indica não somente que houve aumento de renda das famílias, mas também mudança de postura do Estado na estratégia de enfrentamento dos problemas da favela. A partir do entendimento de que as favelas não são moradias transitórias, e sim

2. A definição dos aglomerados subnormais (IBGE, 2011b) é multicritério, compreendendo parâmetros de escala (pelo menos 51 domicílios), de morfologia urbana (vias com alinhamento irregular), de regularidade fundiária (ocupação ilegal de terras públicas ou privadas) e de acesso a serviços públicos. Com exceção do porte e da situação fundiária, para os demais critérios, não há linhas de corte totalmente objetivas, o que impõe dificuldades à definição de setores censitários com essas características.

3. A Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) não define um número mínimo de domicílios em favelas ou outros assentamentos precários (IBGE, 2012).

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

áreas de precariedade habitacional e urbana, e a partir do aumento de programas de urbanização, as famílias residentes nessas áreas passaram a ter segurança para investir nas próprias casas.

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

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

Conforme o 11º Balanço do PAC 2 (Brasil, 2014d), no período 2007-2009, foram selecionados e contratados investimentos no valor total de R\$ 20,8 bilhões para a urbanização de assentamentos precários, dos quais cerca de 83% foram endereçados a RMs, capitais e municípios com mais de 150 mil habitantes; os valores restantes foram destinados a municípios com menos de 150 mil habitantes. Já na segunda fase do PAC, ou seja, no período 2011-2014, foram selecionados investimentos no valor total de R\$ 17 bilhões e contratados no valor de R\$ 12,7 bilhões; destes, 90,5% foram destinados a RMs, capitais e municípios acima de 70 mil ou 100 mil habitantes, dependendo da região do país. A implantação de uma política nacional de urbanização de favelas, que se iniciou com a criação do Ministério das Cidades (MCidades), confere ganho de escala nas ações de melhoramento dessas áreas. Destacam-se ações iniciais do programa Habitat-Brasil-BID (HBB), que contou com financiamento externo e, posteriormente, com a inclusão de investimentos dos programas do Plano Plurianual (PPA) *Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários e Saneamento Integrado* no âmbito do PAC Urbanização de Favelas. Essas ações em escala nacional foram precedidas, nos anos 1990 e início dos anos 2000, por políticas inovadoras no âmbito dos estados e municípios, com destaque para ações nas cidades de Porto Alegre, Recife, Belo Horizonte e Rio de Janeiro.

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

- intervenções duráveis de urbanização de favelas, ou seja, melhoramentos de infraestrutura e serviços que se mantenham em boas condições de funcionamento ao longo do tempo – fator que depende da própria qualidade da execução das intervenções de melhoramento de favelas e da capacidade do poder público local em manter os serviços em funcionamento;

- existência de alternativas de acesso à habitação adequada dentro e fora das favelas, fator que depende da política habitacional de interesse social, de modo geral, articulada com as políticas urbana e fundiária;
- controle e coerção de novas ocupações de terras e formação de favelas – fator que depende de condições institucionais municipais;
- trabalho técnico social que dê respostas efetivas às necessidades dos moradores e, sobretudo, que colabore com a valorização dos indivíduos e de seu espaço de vida, contribuindo para a apropriação e manutenção das intervenções; e
- regularização fundiária em favor das famílias, moradores dos assentamentos objeto de intervenção, como medida de promoção da segurança jurídica na posse e de garantia do direito constitucional à moradia, inclusive para as futuras gerações, por meio da titulação e do registro dos títulos.

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

3 MELHORIA DO ACESSO À HABITAÇÃO ADEQUADA

Em uma habitação adequada, entendida como um conjunto de elementos reconhecidos em diversos instrumentos internacionais – como a Declaração Universal de Direitos Humanos (1948), o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) e a Agenda Habitat (1996) –, não se consideram apenas as características físicas da habitação, mas também a garantia da segurança da posse e a disponibilidade de serviços, de infraestrutura e de equipamentos urbanos públicos; o custo para aquisição ou aluguel, que deve ser acessível, de forma que não comprometa excessivamente o orçamento familiar; as condições de habitabilidade, que deve garantir proteção contra as variações climáticas e contra eventos extremos e riscos; o tamanho e o número de cômodos, que devem ser adequados; e a localização, que deve oferecer condições de desenvolvimento humano e adequação cultural.

No caso da população em situação de rua, existe a perspectiva de inclusão no Programa Minha Casa Minha Vida enquanto público vulnerável, cuja priorização se faz necessária pelos governos locais. O enfoque habitacional se faz essencial para a cessação de violações de direitos desta população. Suas ações devem estar

conectadas com os demais equipamentos da rede de atendimento à população em situação de rua para que a inclusão social se dê de maneira integral.

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

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

Dados os aprimoramentos das especificações do cálculo do *deficit* habitacional nos últimos anos – evidentemente necessários, mas que podem criar dificuldades à elaboração de séries históricas –, é conveniente utilizar como indicador de acesso à habitação adequada o percentual da população vivendo em moradias adequadas.⁵ Constata-se que cresceu o percentual da população nessa condição: de 44,74% para 53,77% e 59,89% em 1996, 2006 e 2013. Mas ainda se mantêm grandes diferenças regionais: no Sudeste, 75,63% da população mora em condições adequadas, enquanto apenas 39,4% da população do Norte e 45,57% da do Nordeste vivem nessas condições. Já as RMs mostram sempre percentuais mais altos que os das respectivas grandes regiões onde se inserem; no conjunto das RMs: o percentual da população em moradias adequadas chega, em 2013, a 73,15%; nas regiões, o valor mais alto está entre as RMs do Sul, 78,63%.

A produção de novas unidades habitacionais pelo PMCMV está, a princípio, adequada, pois está direcionada a famílias com renda de até R\$ 1.600, visto que o *deficit* habitacional se concentra nas famílias com renda de até três salários mínimos.

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

Entretanto, conforme mostra pesquisa realizada com beneficiários do programa atendidos pela linha programática operada com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR (Brasil, 2014e), a renda total do domicílio informada pelos entrevistados tem valor médio de R\$ 907,57, que é significativamente menor que o limite superior do programa na linha em exame (R\$ 1.600).

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

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

4 GARANTIA DE ACESSO SUSTENTÁVEL À ÁGUA POTÁVEL

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

Um dos principais instrumentos da Política de Saneamento Básico (Lei federal nº 11.445/2007 e Decreto federal nº 7.217/2010) é o Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), aprovado em 2013 (Decreto federal nº 8.141/2013 e Portaria Interministerial nº 571/2013). O Plansab promove o planejamento integrado do saneamento básico até o ano de 2033, incluindo os seus quatro componentes: abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, manejo de

resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, com apontamento de necessidades de investimentos rumo à universalização do acesso aos serviços de saneamento básico.⁶

As informações secundárias inseridas no Plansab foram geradas a partir de quatro diferentes origens de dados: *i*) as pesquisas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), incluindo o Censo Demográfico 2010, a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB) de 2000 e de 2008 e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 2001 a 2011; *ii*) o Sistema Nacional de Informações em Saneamento (SNIS) de 2010, da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA), do Ministério das Cidades; *iii*) o Sistema de Informação de Vigilância da Qualidade da Água para Consumo Humano (Sisagua) de 2010 a 2012, do Ministério da Saúde; e *iv*) os dados da Secretaria Nacional de Defesa Civil (Sedec), do Ministério da Integração, de 2007 a 2009.

A SNSA, quando da revisão do Plansab, deverá uniformizar e compatibilizar tais fontes de informações com as metas, promovendo os ajustes necessários. O Plansab tem como princípios norteadores a universalização do acesso; a equidade, como forma de reduzir as desigualdades sociais; a integralidade, de forma a garantir o acesso integral a todos os componentes, com a devida qualidade; a intersetorialidade, entre outros. Desde 2014, é acompanhado pelo Grupo de Trabalho Interinstitucional de Acompanhamento da Implementação do Plansab (GTI-Plansab), instituído pelo Decreto nº 8.141/2013.

As atividades de planejamento do setor, que têm sido progressivamente ampliadas, incluem além da implementação, monitoramento e avaliação periódica do Plansab, o apoio à elaboração dos Planos Municipais de Saneamento Básico; a elaboração dos planos de saneamento das Rides; a manutenção do SNIS, com a estruturação do Sistema Nacional de Informações Sobre Saneamento Básico (Sinisa), entre diversas outras atividades de planejamento e capacitação.

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

O acesso a rede geral, ou poço, ou nascente com canalização cresceu nos domicílios urbanos de 95% para 97% em 2000 e 2013 no Brasil (tabela A.46).

6. O Plansab é resultado de um amplo processo democrático e participativo, coordenado pelo Ministério das Cidades, com apoio de um grupo de trabalho interinstitucional (GTI) criado pela Presidência da República, que incluiu a realização de seminários nas cinco macrorregiões do país, audiências públicas e consulta pública pela internet. Foi ainda apreciado e aprovado pelos conselhos nacionais de Saúde (CNS), de Recursos Hídricos (CNRH), do Meio Ambiente (Conama) e das Cidades (Concidades).

As regiões que estão mais próximas da universalização são o Sudeste (99%) e o Sul (99%). É importante notar que, nos últimos anos, regiões consideradas relativamente bem atendidas vêm sofrendo estresse hídrico e crise associada a problemas de planejamento e gestão, que podem significar retrocessos, como é o caso da região Sudeste do Brasil.

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

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

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

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

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

Entre os desafios para os próximos anos, encontra-se o cumprimento da meta de garantir acesso adequado ao abastecimento de água em 100% dos domicílios urbanos das regiões. Considera-se importante avançar na integração da política de saneamento – e serviço

de abastecimento de água potável em particular – com as demais políticas de desenvolvimento urbano, bem como com a política de saúde pública.

5 GARANTIA DE ACESSO SUSTENTÁVEL AO ESGOTAMENTO SANITÁRIO E À DRENAGEM

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

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

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

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

Nas regiões Norte e Nordeste, o índice equivalia a 2% (1998), 6% (2006) e 15% (2013); e a 18% (1998), 30% (2006) e 29% (2013), respectivamente, o que mostra que os índices de tratamento de esgotos estão muito aquém do necessário, em termos tanto de saúde pública quanto de preservação ambiental.

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

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

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

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

Outro desafio refere-se à redução do percentual de domicílios sem unidade sanitária, sendo um problema eminentemente localizado nas regiões Norte e Nordeste do país, onde, em 2009, cerca de 6,96% e 9,78% dos domicílios apresentam unidade sanitária na residência.⁷ Nota-se, portanto, que a efetividade da política de saneamento não se assenta apenas no atingimento de metas quantitativas de ligações em domicílios, mas pressupõe dimensões qualitativas importantes, como o respeito às especificidades de gênero, acessibilidade cultural e financeira, controle social e transparência, além de articulação com outras políticas setoriais, como de habitação, de desenvolvimento urbano e de saúde pública.

6 MELHORIA DO ACESSO A ENERGIAS DOMÉSTICAS LIMPAS

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

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

No Brasil, pode-se dizer que o chuveiro elétrico seja responsável por cerca de 24% do consumo de energia elétrica. Por seu turno, nota-se que este está presente em 73,1% dos domicílios brasileiros e em 99% dos domicílios da região Sul do Brasil. Considera-se que o aquecimento de água para banho por meio dos chuveiros elétricos constitui-se num dos grandes problemas energéticos do país, pelo seu alto consumo de energia.⁸

Na primeira fase do Programa Minha Casa Minha Vida, o uso de sistemas de aquecimento solar foi voluntário para as regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, tendo

7. Nas demais regiões, o indicador não ultrapassa 1%. Ver mais detalhes na plataforma Séries Históricas e Estatísticas do IBGE: <<http://goo.gl/Vf0ubO>>.

8. Para mais informações, ver: <[file:///C:/Users/User/Downloads/C_Aquecimento%20solar_%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/C_Aquecimento%20solar_%20(1).pdf)>.

atingido cerca de 7% das unidades habitacionais contratadas. Para a implantação da segunda fase do programa, previu-se que todas as residências unifamiliares deveriam contar com o sistema. Assim, até junho de 2014, mais de 200 mil moradias produzidas no âmbito do PMCMV contaram com instalação de sistema de aquecimento solar de água, que permitiu economia no consumo de energia e no valor da tarifa a ser paga pelas famílias (Minha..., 2014).

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

7 MELHORIA DO ACESSO A MEIOS DE TRANSPORTE SUSTENTÁVEL

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

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

Nesse sentido, o Estado brasileiro apresenta como positiva e acertada a iniciativa de aplicar recursos de investimento em eixos de transporte público urbano estruturantes (metrô, VLT, BRT) nos grandes aglomerados urbanos e em infraestrutura de

mobilidade, como ciclovias, por meio do PAC Mobilidade Urbana.⁹ Este aspecto da política foi reforçado nos resultados da consulta realizada no âmbito da comunidade Habitat III da plataforma Participa.br: avaliação do objeto do planejamento urbano na cidade ou região, que aponta um percentual superior a 90% dos entrevistados que consideram tal política adequada para a solução dos problemas de mobilidade urbana.¹⁰

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

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

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

As manifestações sobre o transporte público, que marcaram as cidades brasileiras em 2013, deram respaldo aos prefeitos para investirem com maior vigor no transporte público e, em alguns casos, nos sistemas e na infraestrutura para meios não motorizados. Nos anos recentes, o município de São Paulo, por exemplo, iniciou investimentos referentes ao aumento da velocidade média e do conforto das viagens de transporte coletivo, com a criação de mais de 460 km de faixas exclusivas para ônibus, sendo ainda prevista a construção de 150 km de corredores de ônibus. Tais ações ocasionaram economia média de 38 minutos por dia, chegando a mais de quatro horas por semana no deslocamento casa-trabalho-casa (São Paulo, 2014a). Também tem estimulado o uso de bicicletas, por meio de novas ciclovias, bicicletários e ciclopassarelas. A prefeitura pretende implantar 400 km de ciclovia na cidade até o final de 2015 (São Paulo, 2014b).

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

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

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

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

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

DESAFIOS PARA UMA NOVA AGENDA URBANA

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

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

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

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

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

- consolidar o entendimento compartilhado e reconhecer o direito à cidade como noção fundadora na produção dos territórios;
- promover cidades inclusivas, solidárias e sustentáveis, tendo especial atenção aos grupos historicamente excluídos;
- promover a educação cidadã e garantir o acesso dos jovens, pessoas idosas e pessoas com deficiência, sem discriminação, aos serviços e equipamentos urbanos, assegurando o exercício do direito à cidade e a promoção da cidadania, além de garantir o acesso aos meios para a produção da cultura e da identidade urbana, com segurança e autonomia;
- contribuir para a igualdade de gênero e de oportunidade no acesso ao ensino e ao mercado formal de trabalho, promovendo serviços de creches e escolas de tempo integral e de proximidade ou associados ao sistema de transporte público;
- promover cidades com segurança para as mulheres, em especial no sistema de transporte público e na organização do espaço público, levando em consideração as necessidades específicas das mulheres;
- promover acessibilidade nas cidades, considerando princípios de desenho universal e adaptação razoável, em benefício de todas as pessoas, em especial de pessoas idosas e pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida;
- reforçar os mecanismos de instituição da transparência universal da gestão urbana e das finanças públicas (*open data*), com a participação e controle da sociedade;
- promover o uso e o acesso a tecnologias apropriadas e adaptadas de geração de energia renovável de proximidade e a redução do consumo energético das famílias;
- promover uma política de circulação de bens de proximidade, estimulando notadamente a produção e o comércio de produtos oriundos da agricultura periurbana e urbana, além da economia solidária e da economia circular;
- fomentar a elaboração de políticas de recuperação e valorização do espaço público e comum, assegurando meios e condições para seu uso, melhorando a imagem da cidade e aumentando a estima dos habitantes pelo espaço da sua cidade;
- garantir o cumprimento das diretrizes nacionais e internacionais para remoção involuntária de famílias, de maneira digna e com alternativas de moradia, definitivas ou provisórias, negociadas, monitorando e reduzindo os conflitos fundiários urbanos, por meio de mediação e negociações;

- promover a cooperação internacional para a consecução do desenvolvimento urbano sustentável, fomentando, entre outros, a cooperação bilateral, triangular e multilateral, com especial atenção para a cooperação sul-sul; a facilitação de tecnologia; e o cumprimento pelos países desenvolvidos de seus compromissos em matéria de ajuda oficial ao desenvolvimento (ODA).

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

- promover a educação ambiental, por meio de programas que incentivem comissões de qualidade de vida na escola, formação de professores e processos voltados para a questão da sustentabilidade ambiental;
- promover a regularização fundiária de assentamentos irregulares, povoados, vilas, distritos e sedes de municípios brasileiros, de modo a garantir a segurança jurídica na posse à população moradora, por meio da titulação, e a desimpedir investimentos públicos e privados no território, fomentando o desenvolvimento econômico e social das cidades;
- estruturar a política nacional de mediação de conflitos fundiários urbanos, com ênfase no estabelecimento de procedimentos e condutas para o tratamento dos casos e no fomento à criação de instâncias regionais de mediação;
- efetivar, nos três níveis da Federação, a função social da propriedade e da cidade, inserindo a cidadania como meio e fim de uma nova agenda urbana;
- formular e implementar a política nacional de desenvolvimento urbano de forma integrada com as políticas de desenvolvimento regional, adaptando as políticas públicas às diferenças regionais e de escala das cidades, visando a integração do território nacional e a diminuição das diferenças regionais;
- prosseguir com o debate sobre criar em parceria com estados e municípios o sistema nacional de desenvolvimento urbano, efetivando a participação e o controle social;
- trabalhar pelo aperfeiçoamento do modelo federativo, com consolidação da autonomia municipal, desconcentrando o acesso a equipamentos e serviços no território nacional e nas cidades, com a adequada provisão de recursos, tendo como consequência a diminuição das desigualdades regionais e intraurbanas;
- promover o empreendedorismo e a inovação garantindo nos espaços públicos e comuns o acesso livre e gratuito aos meios virtuais de

interação (*web*), visando ativar a economia da cidade e o acesso à informação, valorizando a estima da população e aprofundando sua identidade com o lugar de vida;

- promover o amplo acesso às informações acerca do território urbano, garantindo sua análise estratégica para a formulação de uma efetiva política de segurança pública, que não faça distinção de cor ou raça, gênero, idade e renda, valorizando os moradores e a segurança no espaço público comum e combatendo todas as formas de violência policial;
- promover a instituição e revisão dos planos diretores participativos e demais formas de planejamento urbano territorial, efetivando o princípio constitucional da função social da propriedade, assegurando a efetiva aplicação dos instrumentos jurídicos e urbanísticos, orientando o orçamento plurianual e anual para garantir sua efetivação;
- fomentar a formação de consórcios públicos entre municípios e entre os outros entes federativos no âmbito do planejamento urbano, da gestão do território e da efetivação das funções públicas de interesse comum;
- promover a diminuição das distâncias dos trajetos cotidianos na cidade por meio da instalação de equipamentos de vizinhança, do policentrismo e da organização do mercado de trabalho;
- promover a instituição da governança metropolitana com solidariedade territorial e autonomia local, implantando reformas fiscal, institucional e orçamentária que viabilizem a execução em termos redistributivos do acesso aos equipamentos e serviços públicos e para a implementação das funções públicas de interesse comum, com participação e controle social e transparência da ação pública;
- prevenir danos causados por desastres naturais e ou minimizar impactos e danos provocados por estes por meio de políticas de prevenção e mitigação implementadas de maneira coordenada pelas três escalas da Federação e, notadamente, promover o manejo intralote das águas pluviais, com segurança sanitária, além da implementação da gestão e execução enquanto serviço público da drenagem urbana;
- garantir o desenvolvimento econômico local por meio do aprimoramento legal e das políticas que fomentam o empreendedorismo, instituindo tributações e tarifas progressivas e adaptadas às condições de renda e da localização dos empreendimentos;
- promover a elaboração de agendas estaduais e municipais de trabalho decente;

- promover condições dignas e seguras de trabalho para catadores de materiais recicláveis, ambulantes e demais trabalhadores que exercem suas atividades econômicas nas ruas, com capacitação e qualificação, incentivando o microempreendedorismo e a economia solidária, a formação de identidades urbanas e o aumento da estima dos habitantes;
- ampliar a política de reabilitação de imóveis associando-a às políticas habitacionais, de mobilidade e de geração de emprego e renda em áreas com infraestrutura e serviços já instalados, promovendo os mecanismos de combate à gentrificação, assegurando a permanência das populações tradicionais e a utilização dos imóveis vazios;
- promover tributação imobiliária progressiva e captura das valorizações fundiárias e imobiliárias, além de promover a cobrança progressiva dos serviços públicos, distinguindo públicos específicos relacionados à vulnerabilidade;
- integrar o financiamento habitacional ao planejamento urbano, promovendo cidades mais justas e solidárias;
- promover a urbanização integral e integrada da totalidade de favelas e assentamentos precários, assegurando acesso aos serviços e equipamentos públicos, promovendo a geração de centralidades e subcentralidades urbanas nas áreas, assegurando o acesso à urbanidade e à cidade;
- universalizar o acesso às infraestruturas de saneamento básico nas cidades, garantindo abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, manejo dos resíduos sólidos e drenagem, e manejo de águas pluviais urbanas, como bem público e coletivo, instituindo tarifas sociais ou taxas, alinhadas com a política nacional de desenvolvimento social e combate à pobreza;
- formular e implementar ações que promovam a segurança hídrica urbana;
- promover a ampliação dos índices de mobilidade urbana como forma de acesso à cidade, garantindo para os estratos sociais de menor renda o acesso social aos serviços de transporte público e a diminuição de distâncias e tempo de deslocamento, integrando as políticas de mobilidade ao planejamento urbano e às políticas de uso e ocupação do solo, sobretudo com atenção à acessibilidade do transporte público;
- promover o desenvolvimento das cidades de modo que calçadas, passeios, faixas de travessias, passarelas, escadarias, ciclovias e/ou ciclofaixas, etc. integrem a infraestrutura urbana de circulação, com acessibilidade universal, com alta qualidade urbanística dos projetos

de recuperação e adaptação da infraestrutura, contribuindo para a valorização do espaço público e comum;

- aumentar a participação do transporte coletivo na matriz modal e integrar os diferentes modais, inclusive os não motorizados, identificando critérios técnicos e produzindo informações e indicadores para a definição de soluções e tomada de decisão, além de garantir a coordenação com o que preveem os planos diretores;
- instituir políticas de regulação do uso do transporte individual otimizando o uso do sistema viário e mitigando os congestionamentos.

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

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. **Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2000. (Texto para Discussão, n. 702). Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2360>>.

BALBIM, R. *et al.* Desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas. *In*: LINHARES, P.; MENDES, C.; LASSANCE, A. (Orgs.). **Federação à brasileira**: questões para discussão. Brasília: Ipea, 2012.

BALBIM, R. *et al.* **Transporte integrado social** – uma proposta para o pacto da mobilidade urbana. Brasília: Ipea, 2013. (Nota Técnica, n. 4). Disponível em: <<http://goo.gl/OcjIA8>>.

BALBIM, R.; KRAUSE, C. Produção social da moradia: um olhar sobre o planejamento da habitação de interesse social no Brasil. **R. B. Estudos Urbanos e Regionais**, v. 16, n. 1, p.189-201, maio 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/L0NjiO>>.

BARBOSA, B. R. **Protagonismo dos movimentos de moradia no centro de São Paulo**: trajetória, lutas e influências nas políticas habitacionais. 2014. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do ABC, Santo André, 2014.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Cadernos Mcidades**, n. 1 a 8. Brasília: MCidades, 2004.

_____. _____. Secretaria Nacional de Habitação. **Plano Nacional de Habitação**. Brasília: MCidades, 2009.

_____. Ministério da Fazenda. **Carga tributária no Brasil** – 2012. Análise por tributo e bases de incidência. Brasília: MF, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/f0Dl6j>>.

_____. Ministério dos Transportes; Ministério das Cidades. **Plano Setorial de Transporte e de Mobilidade Urbana para Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima (PSTM)**. Brasília: MT; MCidades, 2013a. Disponível em: <<http://goo.gl/ijSokY>>.

_____. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Estimativas anuais de emissões de gases de efeito estufa no Brasil**. Brasília: MCTI, 2013b. Disponível em: <<http://goo.gl/5US62t>>.

_____. Ministério de Minas e Energias. **Balço Energético Nacional, 2014** – Ano base 2013. Rio de Janeiro: EPE, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/gB1egD>>.

_____. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Estimativas anuais de emissões de gases de efeito estufa no Brasil**. Brasília: MCTI, 2014a. Disponível em: <<http://goo.gl/O1MntB>>.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Inventário nacional de emissões atmosféricas por veículos automotores rodoviários: 2013 ano-base 2012**. Brasília: MMA, 2014b. Disponível em: <<http://goo.gl/EhAzR3>>.

_____. Instituto de Energia e Meio Ambiente. **1º Diagnóstico das redes de monitoramento da qualidade do ar**. Brasília, 2014c. Disponível em: <<http://goo.gl/brpNis>>.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **11º Balanço do PAC 2**. Brasília: MP, 2014d. Disponível em: <<http://goo.gl/9HksBg>>.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. **Pesquisa de satisfação dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida**. Brasília: Mcidades; SNH; SAE-PR; Ipea, 2014e.

_____. Ministério de Minas e Energia. **Balanço Energético Nacional (BEN)**. Relatório síntese. Rio de Janeiro: EPE, 2014f. Disponível em: <<https://goo.gl/MIbbiu>>.

_____. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Manual de enfrentamento à violência contra a pessoa idosa**. É possível prevenir. É necessário superar. Brasília: SDH-PR, 2014g. Disponível em: <<http://goo.gl/Z7zRk4>>.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **Plano Nacional de Saneamento Básico**. Brasília: MCidades, 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/p10QHw>>.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Pesquisa Nacional sobre a população em situação de rua**. Brasília: MDS, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/1fkywf>>. Acesso em: 6 ago. 2015.

CAMARANO, A.; KANSO, S. O que estão fazendo os jovens que não estudam, não trabalham e não procuram trabalho? *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA; MTE – Ministério do Trabalho e Emprego. **Mercado de trabalho: conjuntura e análise**. Brasília: Ipea; MTE, 1996. Disponível: <<http://goo.gl/O2lfex>>.

CARLEIAL, L. M. F.; CRUZ, B. O. **Pesquisa sobre pagamentos por serviços ambientais urbanos para gestão de resíduos sólidos**. Brasília: Ipea, 2010. Relatório de Pesquisa.

CARMO, E. **A política habitacional no Brasil pós Plano Real (1995-2002) – Diretrizes, princípios, produção e financiamento: uma análise centrada na atuação da Caixa Econômica Federal**. 2006. Tese (Doutorado) – Universidade de Campinas, Campinas, 2006.

CASTELLO BRANCO, M.-L.; PEREIRA, R. **Rediscutindo a delimitação das regiões metropolitanas no Brasil**: um exercício a partir dos critérios da década de 1970. Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1860). Disponível em: <<http://goo.gl/KUEhTQ>>.

CEF – CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Demanda habitacional no Brasil**. Brasília: CEF, 2011.

COSTA, M.; TSUKUMO, I. Para uma análise-síntese: uma proposta tipológica para os sistemas de gestão das regiões metropolitanas do Brasil. *In*: _____. _____. (Orgs.). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013.

COSTA, C.; MALUF, R. **Diretrizes para uma política municipal de segurança alimentar e nutricional**. São Paulo: Pólis, 2001. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/994/994.pdf>>.

DATA POPULAR. A favela e a cidade. Brasília, 2014. *In*: SEMINÁRIO NACIONAL HABITAT III PARTICIPA BRASIL. **Palestra...** 2014.

DENATRAN – DEPARTAMENTO NACIONAL DE TRÂNSITO. **Frotas de veículos**. Disponível em: <<http://www.denatran.gov.br/frota.htm>>.

FIX, M. A metrópole brasileira nas políticas públicas setoriais. *In*: FURTADO, B.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. B. (Org.). **Território metropolitano, políticas municipais**: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: Ipea, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/zc2Tdc>>.

FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2011-2012**: resultados preliminares. Belo Horizonte: FJP, 2014. (Nota Técnica, n. 1). Disponível em: <<http://goo.gl/EEVqBF>>.

FURTADO, B.; LIMA NETO, V.; KRAUSE, C. **Estimativas do déficit habitacional brasileiro (2007-2011) por municípios (2010)**. Brasília: Ipea, 2013. (Nota Técnica, n. 1). Disponível em: <<http://goo.gl/N3YWTH>>.

GARCIA L. *et. al.* **Violência contra a mulher**: feminicídios no Brasil. Brasília: Ipea, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/BQZFQH>>.

HARVEY, D. **The right to the city**. 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/i5UXeP>>.

IBANHEZ, L. **O setor informal urbano**: a organização e as condições de saúde de um grupo de vendedores ambulantes. 1999. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2006**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/9VW51K>>.

_____. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010a. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br>>.

_____. **Censo Demográfico 2010**. Educação e deslocamento. Resultados do universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2010b. Disponível em: <<http://goo.gl/Ro7skz>>.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010c. Disponível em: <<http://goo.gl/NqcGxt>>.

_____. **Perfil dos municípios brasileiros**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/ttWv1Q>>.

_____. **Perfil dos municípios brasileiros**. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/LgU08M>>.

_____. **Perfil dos municípios brasileiros**. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/wxTYB1>>.

_____. Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira. **Estudos & Pesquisa**, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv91983.pdf>>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Acidentes de trânsito nas rodovias federais brasileiras**: caracterização, tendências e custos para a sociedade. Brasília: Ipea, 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/LhVn9q>>.

LIMA NETO, V.; KRAUSE, C.; FURTADO, B. A. Oferta e déficit habitacional de baixa renda: o caso recente para cinco regiões metropolitanas. *In*: RESENDE, G. M. (Ed.). **Avaliação de políticas públicas no Brasil**: uma análise de seus impactos regionais. Brasília: Ipea, 2014. v. 2.

MARICATO, E. É a questão urbana, estúpido! *In*: VAINER, C. *et al.* (Orgs.). **Cidades rebeldes**: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo Editorial; Carta Maior, 2013.

MEIRELLES, R.; ATHAYDE, C. **Um país chamado favela**. São Paulo: Editora Gente, 2014.

MENEGHEL, S. N.; HIRAKATA, V. N. Femicídios: homicídios femininos no Brasil. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v. 45, n. 3, jun. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/aSotmW>>. Acesso em: 15 jul. 2015.

NOBRE, C. A.; YOUNG, A. F. **Vulnerabilidades das megacidades brasileiras às mudanças climáticas**: região metropolitana de São Paulo. São Paulo, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/KeiBVA>>.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Meios de vida e inclusão social na cidade**. *In*: SEMINÁRIO NACIONAL HABITAT III PARTICIPA BRASIL. Brasília, 2014.

OLIVEIRA, J-M. Empreendedor individual: ampliação da base formal ou substituição do emprego? **Radar: tecnologia, produção e comércio exterior**, n. 25. Brasília: Ipea, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/vHNfli>>.

PEREIRA, R.; SCHWANEN, T. **Tempo de deslocamento casa-trabalho no Brasil (1992-2009)**: diferenças entre regiões metropolitanas, níveis de renda e sexo. Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1813). Disponível em: <<http://goo.gl/KKcbve>>.

SANTOS JUNIOR, O.; MONTANDON, D. Síntese, desafios e recomendações *In*: _____. (Orgs.). **Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/fiuKUG>>.

_____. _____. **Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Cidades; IPPUR/UFRJ, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/Yms4mk>>.

SAULE JÚNIOR, N.; SARNO, D. L.; RODRIGUES, A. I. Conflitos coletivos sobre a posse e a propriedade de bens imóveis. **Série Pensando o Direito**. Brasília: MJ, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/M1AaW>>.

SAULE JÚNIOR, N. *et al.* (Orgs.). V CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO. **Anais...** Porto Alegre: Magister, 2009. Disponível em: <http://www.ibdu.org.br/IBDU_ANAIS_V.pdf>.

SEBRAE – SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **Anuário do trabalho na micro e pequena empresa**. Brasília: Dieese, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/NdtvXi>>.

SILVA, S. P.; GOES, F. L.; ALVAREZ, A. R. **Situação social das catadoras e dos catadores de material reciclável e reutilizável**. Brasília: Ipea, 2013.

SINGER, P.; SILVA, R.; SCHIOCHET, V. Economia solidária e os desafios da superação da pobreza extrema no plano Brasil sem miséria. *In*: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. (Orgs.). **Brasil sem miséria**. Brasília: MDS, 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/R6lnvP>>.

SOUZA, C. *et al.* **Ampliação da participação na gestão pública: um estudo sobre conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2011**. Brasília: Ipea, 2013. (Relatório de Pesquisa).

VEIGA, J. E. **Cidades imaginárias**: o Brasil é menos urbano do que se calcula. Campinas: Autores Associados, 2002.

WAISELFIZ, J. **Homicídios e juventude no Brasil**. Brasília: Secretaria Nacional da Juventude, 2014.

ANEXO

RELATÓRIO PRELIMINAR BRASILEIRO PARA A HABITAT III

TABELA A.1
Taxa de urbanização
(Em %)

Regiões	1991	2007	2010
Brasil	75,59	83,48	84,36
Norte	59,05	76,43	73,53
Nordeste	60,65	71,76	73,13
Sudeste	88,02	92,03	92,95
Sul	74,12	82,9	84,93
Centro-Oeste	81,28	86,81	88,8

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

TABELA A.2
Evolução da população economicamente ativa (PEA)
(Em 1.000)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011
Urbana (absoluto)	74.290	77.325	78.696	80.183	83.033	85.214	85.929	87.851	89.126	89.362
Rural (absoluto)	15.747	15.954	16.019	18.135	18.988	18.744	18.365	18.053	17.863	15.916
Urbana (relativo)	53,5	54,6	54,54	53,67	54,54	54,9	54,46	54,73	54,76	53,51
Rural (relativo)	11,34	11,26	11,1	12,14	12,47	12,08	11,64	11,25	10,98	9,53

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) 2001-2011 (IBGE, 2001; 2002; 2003; 2004; 2005; 2006; 2007; 2008; 2009; 2011).

TABELA A.3
Taxa de idosos
(Em %)

	1996 Todos	RM	2006 Todos	RM	2013 Todos	RM
Brasil	8,61	8,42	10,18	10,34	13,04	13,38
Norte	5,80	6,41	6,46	7,81	8,83	10,72
Nordeste	8,46	7,17	9,62	8,20	12,39	11,85
Sudeste	9,29	9,13	11,33	11,43	14,17	14,18
Sul	8,99	8,11	10,94	10,08	14,55	13,95
Centro-Oeste	5,97	4,25	8,19	6,58	11,06	9,43
Mulher	9,31	9,55	11,10	11,82	14,09	14,96
Negro	8,47	8,31	10,13	10,34	12,97	13,34

Fonte: Pnad (IBGE 1996; 2006; 2013).

Obs.: Idosos com 60 anos ou mais.

TABELA A.4
Evolução da população urbana e rural brasileira

Ano	População urbana	População rural	Taxa geométrica de crescimento da população urbana por ano (%)	Taxa geométrica de crescimento da população Rural por ano (%)	População urbana (%)	População rural (%)
1950	18.782.891	33.161.506	–	–	36,2	63,8
1960	32.004.817	38.987.526	5,5	1,6	45,1	54,9
1970	52.904.744	41.603.839	5,2	0,7	56,0	44,0
1980	82.013.375	39.137.198	4,5	-0,6	67,7	32,3
1991	110.875.826	36.041.633	2,8	-0,8	75,5	24,5
1996	123.076.831	33.993.332	2,1	-1,1	78,4	21,6
2000	137.953.959	31.845.211	2,9	-1,6	81,3	18,8
2010	160.925.804	29.829.995	1,6	-0,7	84,4	15,6

Fonte: Censo 2010 (IBGE, 2010a).

TABELA A.5
Total de domicílios vagos

Região	1991		2000		2010	
	Número de domicílios vagos	%	Número de domicílios vagos	%	Número de domicílios vagos	%
Brasil	4.416.124	11	6.029.756	11	6.097.778	9
Rural	1.453.309	15	1.449.609	15	1.427.354	13
Urbana	2.962.815	9	4.580.147	10	4.670.424	8
Norte	249.946	10	313.431	9	407.280	9
Rural	101.803	11	79.604	8	100.716	9
Urbana	148.143	10	233.827	10	306.564	9
Nordeste	1.406.747	13	1.765.220	13	1.938.250	11
Rural	669.200	16	689.075	16	728.836	15
Urbana	737.547	11	1.076.145	11	1.209.414	9
Sudeste	1.951.529	10	2.794.954	11	2.478.630	8
Rural	430.352	18	422.879	17	364.590	15
Urbana	1.521.177	9	2.372.075	11	2.114.040	8
Sul	521.587	8	735.362	9	814.424	8
Rural	170.336	11	173.976	11	160.178	10
Urbana	351.251	7	561.386	8	654.246	7
Centro-Oeste	286.315	11	420.789	11	459.194	9
Rural	81.618	15	84.075	14	73.034	11
Urbana	204.697	10	336.714	11	386.160	9

Fonte: Censos Demográficos 1991, 2000 e 2010 (IBGE, 1991; 2000; 2010a).

TABELA A.6

Taxa de trabalhadores que residem em zona (urbana ou rural) distinta da zona em que exerce atividade econômica
(Em %)

Y	1996 Todos		1996 RM		2006 Todos		2006 RM		2013 Todos		2013 RM	
	Urbano trabalha rural	Rural trabalha urbano										
Brasil	3,70	11,54	0,66	29,89	3,31	14,71	0,60	32,78	2,41	16,41	0,35	30,56
Norte	4,85	13,38	0,58	NA	3,28	20,91	0,49	30,49	3,17	16,95	0,37	29,35
Nordeste	5,48	9,15	0,84	21,45	5,38	10,72	0,87	27,84	3,58	14,01	0,65	28,24
Sudeste	2,49	14,52	0,55	35,78	2,17	18,18	0,46	35,03	1,63	18,76	0,25	32,47
Sul	4,06	13,94	1,04	28,84	3,76	16,73	1,15	32,13	2,38	20,74	0,43	31,27
Centro- Oeste	4,28	13,28	0,60	30,89	2,99	16,80	0,16	37,50	2,66	18,23	0,31	30,96
Mulher	1,93	10,84	0,50	23,53	1,77	13,86	0,45	26,50	1,15	15,23	0,20	24,07
Negro	3,63	11,56	0,64	29,92	3,30	14,74	0,59	NA	2,38	16,42	0,34	30,17

Fonte: Pnad (IBGE 1996; 2006; 2013).

TABELA A.7

Taxa da população jovem brasileira
(Em %)

Y	1996 Todos		1996 RM		2006 Todos		2006 RM		2013 Todos		2013 RM	
	Entre 15 e 18 anos	Entre 19 e 29 anos										
Brasil	8,76	18,28	8,32	19,11	7,50	19,49	6,72	20,13	7,07	17,25	6,62	17,28
Norte	10,16	19,24	10,11	21,54	8,39	20,68	7,39	21,70	8,26	18,73	7,36	18,80
Nordeste	9,62	18,08	9,31	20,58	8,24	20,22	7,32	21,65	7,72	17,65	7,06	18,32
Sudeste	8,29	18,14	7,95	18,50	6,95	19,02	6,44	19,52	6,55	16,85	6,45	16,95
Sul	7,83	17,93	8,07	18,57	7,09	18,35	6,72	19,70	6,71	16,28	6,61	16,44
Centro- Oeste	9,09	20,05	9,63	22,90	7,63	20,39	7,61	22,42	6,98	18,23	6,68	18,48
Mulher	8,42	18,14	7,89	18,83	7,29	19,27	6,50	19,78	6,71	17,01	6,14	16,86
Negro	8,77	18,28	8,30	19,14	7,53	19,38	6,73	19,94	7,12	17,16	6,64	17,17

Fonte: Pnad (IBGE 1996; 2006; 2013).

TABELA A.8

Taxa da população jovem de 18 a 24 anos com fundamental completo
(Em %)

	Norte			Nordeste			Sudeste			Sul			Centro-Oeste		
	1991	2000	2010	1991	2000	2010	1991	2000	2010	1991	2000	2010	1991	2000	2010
Abaixo de 100 mil	17	30	55	18	28	59	33	54	75	35	57	78	27	43	71
Entre 100 e 500 mil	39	56	75	36	47	72	48	66	82	50	67	81	43	57	77
Entre 500 mil e 1 milhão				49	57	77	52	69	83	—	—	86	52	66	82
Entre 1 milhão e 5 milhões	49	59	77	48	61	80	54	70	84	64	76	84	55	66	84
Acima de 5 milhões	—	—	—	—	—	—	59	72	82	—	—	—	—	—	—

Fonte: Censo IBGE (1991; 2000; 2010).

TABELA A.9
Taxa de jovens empregados no mercado informal
(Em %)

Y	1996 Todos		1996 RM		2006 Todos		2006 RM		2013 Todos		2013 RM	
	Entre 15 e 18 anos	Entre 19 e 29 anos										
Brasil	19,074	18,799	15,498	15,161	23,012	24,450	19,783	22,154	16,233	17,829	12,667	13,644
Norte	19,359	23,317	14,070	23,154	21,220	26,779	13,898	25,011	14,676	21,259	8,345	15,343
Nor- deste	17,484	21,329	15,269	17,640	21,249	29,295	18,338	25,746	17,197	24,504	14,861	16,195
Sudeste	20,222	16,911	15,721	14,334	23,748	21,970	20,270	21,286	14,948	14,011	12,395	12,841
Sul	16,719	14,889	14,986	12,474	23,991	19,411	23,370	19,157	17,038	13,417	12,359	12,288
Centro- Oeste	23,975	24,527	15,521	18,727	26,894	25,813	15,302	23,405	19,665	17,257	11,204	15,144
Mulher	15,631	16,047	12,259	14,362	20,422	23,935	17,814	23,039	13,650	17,115	10,261	13,236
Negro	18,860	18,407	15,392	14,916	22,791	24,142	19,337	21,820	16,050	17,749	12,117	13,493

Fonte: Pnad (IBGE 1996; 2006; 2013).

Obs.: Não foi considerado trabalhador na produção para o próprio consumo e trabalhador na construção para o próprio uso como atividade informal.

TABELA A.10
Taxa da população jovem sem estudo ou ocupação
(Em %)

Y	1996 Todos		1996 RM		2006 Todos		2006 RM		2013 Todos		2013 RM	
	Entre 15 e 18 anos	Entre 19 e 29 anos										
Brasil	11,83	19,64	10,76	18,27	9,08	14,90	7,88	12,77	10,83	16,68	10,68	15,04
Norte	11,09	19,28	8,52	15,52	9,22	14,93	8,49	11,73	9,59	14,44	8,64	9,54
Nor- deste	14,04	22,83	12,02	20,57	10,62	18,59	10,06	15,54	12,54	21,13	12,91	16,60
Sudeste	12,69	21,10	9,38	18,76	11,43	18,97	10,31	18,24	11,45	20,81	13,21	20,84
Sul	10,88	18,53	10,50	18,14	7,35	12,52	6,49	11,75	10,18	14,85	9,51	14,88
Centro- Oeste	9,44	16,29	11,11	16,13	8,98	11,61	10,01	11,91	9,12	11,39	12,70	13,58
Mulher	16,27	32,74	13,03	29,23	12,37	23,70	9,40	19,46	13,63	25,12	12,35	21,30
Negro	11,66	19,78	1,07	18,41	8,99	14,93	7,68	12,73	10,74	16,54	10,71	14,94

Fonte: Pnad (IBGE 1996; 2006; 2013).

TABELA A.11
Taxa de homicídios por 100 mil habitantes

Regiões	1990	1996	2006	2009
Norte	20,2	17,2	27	33,8
Nordeste	14,9	18,2	28	33,5
Sudeste	30,3	34	27,3	21,8
Sul	14,9	13,9	21	24,4
Centro-Oeste	20,8	26,5	28,2	32,4
Brasil	22,2	24,8	26,6	27,2

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

TABELA A.12
População jovem encarcerada

Estados/regiões	Jovens		Não jovens			Variação entre 2007 e 2012	
	X2007	X2012	X2007.1	X2008.1	X2012.1	Jovens (%)	Não jovens (%)
Norte	13.916	19.707	8.294	9.088	12.460	42	50
Nordeste	30.694	45.748	22.026	19.869	34.744	49	58
Sudeste	106.759	143.612	68.528	77.200	113.428	35	66
Sul	30.108	33.118	26.085	29.000	34.227	10	31
Centro-Oeste	20.436	24.171	14.593	16.157	19.178	18	31
Brasil	201.913	266.356	139.526	151.314	214.037	32	53

Fonte: Brasil (2014).

TABELA A.13
População encarcerada segundo gênero e região – Brasil (2007-2012)

Ano	Mulher		Homem		Variação entre 2007 e 2012	
	2007	2012	2007	2012	Mulher %	Homem %
7 Norte	1.269	2.597	21.092	32.113	105	52
17 Nordeste	2.453	4.965	57.203	81.696	102	43
22 Sudeste	9.420	16.942	182.587	265.065	80	45
26 Sul	3.394	4.315	53.840	63.261	27	17
31 Centro-Oeste	2.498	3.005	32.603	41.523	20	27
32 Brasil	19.034	31.824	347.325	483.658	67	39

Fonte: Brasil (2014).

TABELA A. 14

Taxa de pessoas por diferentes faixas de tempo de deslocamento de casa para o trabalho

	1996				2006				2013			
	Até 30 minutos	De 30 minutos a 1h	De 1h a 2h	Mais de 2h	Até 30 minutos	De 30 minutos a 1h	De 1h a 2h	Mais de 2h	Até 30 minutos	De 30 minutos a 1h	De 1h a 2h	+ de 2h
Brasil	69,5	21,6	7,0	1,8	66,2	23,1	8,4	2,2	68,8	21,9	7,6	1,7
Centro-Oeste	72,8	19,6	5,9	1,8	65,5	23,4	8,5	2,6	70,8	21,4	6,2	1,7
Nordeste	71,4	21,5	5,3	1,7	71,7	20,2	6,4	1,7	72,3	20,2	6,0	1,5
Norte	77,0	16,1	3,7	3,1	70,7	20,9	6,7	1,8	73,0	20,4	4,4	2,2
Sudeste	64,3	23,9	9,5	2,2	59,4	26,5	11,1	2,9	63,0	24,7	10,2	2,0
Sul	78,6	16,8	3,4	0,7	76,7	18,1	4,3	0,9	78,4	16,6	4,2	0,7
Mulher	73,4	20,0	5,6	0,9	67,3	22,4	8,6	1,7	71,2	20,6	7,1	1,1
Negro	70,0	21,2	6,8	1,8	67,0	22,6	8,2	2,1	69,5	21,4	7,4	1,6

Fonte: Pnad (IBGE, 1996; 2006; 2013).

TABELA A. 15

População residindo em municípios com programas e ações voltadas aos idosos

	2009		2011	
	População	%	População	%
Norte	423.655	58%	690.899	95%
Nordeste	2.338.019	61%	3.589.620	94%
Sudeste	3.752.793	58%	6.274.124	97%
Sul	1.480.518	67%	2.141.938	97%
Centro-Oeste	677.500	83%	812.994	99%
Brasil	8.672.485	62%	13.509.575	96%

Fonte: Munic (IBGE, 2009; 2011).

TABELA A. 16

Taxa da população com idade superior a 60 anos que são arrimo de família (Em %)

	1996		2006		2013	
	Todos	RM	Todos	RM	Todos	RM
Brasil	40,61	39,09	43,77	44,32	42,01	49,94
Nordeste	42,50	35,69	44,20	43,19	41,68	50,10
Norte	35,98	32,06	38,26	35,40	38,68	45,04
Sudeste	39,44	39,42	43,82	44,39	42,01	49,17
Sul	41,59	42,86	45,07	47,48	43,86	55,49
Centro-Oeste	40,60	37,45	42,88	43,60	41,76	46,78
Mulher	28,90	27,64	35,36	36,24	35,39	41,90
Negro	40,64	39,55	43,74	44,37	42,04	50,00

Fonte: Pnad (IBGE, 1996; 2006; 2013).

TABELA A.17
Taxa de municípios com políticas de acessibilidade
 (Em %)

	Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste		Brasil	
	2009	2011	2009	2011	2009	2011	2009	2011	2009	2011	2009	2011
Abaixo de 100 mil	8,2	9,1	7,8	12,1	14,4	20,7	14,6	21,8	10,7	19,6	11,5	17,1
Entre 100 mil e 500 mil	22,2	50,0	44,7	43,8	54,9	63,9	52,3	61,4	21,4	78,6	48,2	59,3
Entre 500 mil e 1 milhão			57,1	71,4	75,0	90,9	100,0	100,0	100,0	50,0	73,9	81,8
Entre 1 milhão e 5 milhões	100,0	100,0	75,0	100,0	66,7	100,0	50,0	100,0	100,0	100,0	76,9	100,0
Acima de 5 milhões					100,0	100,0					100,0	100,0
Total											13,5	19,3

Fonte: Munic (IBGE, 2009; 2011).

TABELA A.18
Taxa de domicílios chefiados por mulheres
 (Em %)

Y	1996 Todos		1996 RM		2006 Todos		2006 RM		2013 Todos		2013 RM	
	Urbano	Rural										
Brasil	26,27	15,03	28,24	20,61	33,89	16,76	37,53	23,79	41,37	23,08	43,60	27,02
Norte	28,25	13,01	37,68	0,00	37,27	16,09	41,67	23,46	44,03	20,93	52,34	31,82
Nordeste	29,25	18,53	32,60	19,48	36,57	18,84	41,85	29,76	44,41	26,80	45,44	25,33
Sudeste	25,50	13,32	26,93	23,50	33,24	16,25	36,23	24,27	39,85	20,00	42,48	23,58
Sul	23,73	9,95	27,32	12,49	31,11	14,58	36,15	20,22	40,40	19,63	43,35	31,92
Centro- Oeste	26,56	10,48	30,36	27,12	32,50	10,96	39,62	23,79	41,16	16,43	46,34	20,93

Fonte: Pnad (IBGE, 1996; 2006; 2013) .

TABELA A.19
Taxa de mulheres que são arrimo de família
 (Em %)

	1996 Todos		1996 RM		2006 Todos		2006 RM		2013 Todos		2013 RM	
	Urbano	Rural										
Brasil	18,87	18,87	20,97	20,97	24,72	24,72	26,84	26,84	27,19	27,19	27,52	27,52
Norte	19,40	19,40	19,67	19,67	20,91	20,91	22,95	22,95	24,94	24,94	23,80	23,80
Nordeste	19,91	19,91	20,96	20,96	26,65	26,65	27,82	27,82	32,19	32,19	28,49	28,49
Sudeste	18,59	18,59	20,53	20,53	24,47	24,47	26,44	26,44	25,28	25,28	27,17	27,17
Sul	18,25	18,25	22,55	22,55	24,46	24,46	27,36	27,36	26,12	26,12	28,37	28,37
Centro-Oeste	17,71	17,71	24,37	24,37	23,58	23,58	30,38	30,38	24,59	24,59	28,85	28,85
Negro	18,57	18,57	20,65	20,65	24,30	24,30	26,40	26,40	26,86	26,86	27,08	27,08

Fonte: Pnad (IBGE, 1996; 2006; 2013).

TABELA A.20

Razão da renda principal entre gêneros – empregado formal e informal

Y	1996 Todos		1996 RM		2006 Todos		2006 RM		2013 Todos		2013 RM	
	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal	Formal
Brasil	1,41	1,33	1,61	1,36	1,42	1,24	1,58	1,29	1,37	1,23	1,56	1,23
Norte	1,39	1,18	1,44	1,27	1,38	1,11	1,36	1,24	1,25	1,05	1,40	1,12
Nordeste	1,26	1,23	1,49	1,27	1,24	1,06	1,43	1,20	1,23	1,04	1,35	1,10
Sudeste	1,45	1,40	1,59	1,39	1,51	1,34	1,59	1,34	1,47	1,31	1,55	1,26
Sul	1,70	1,33	1,80	1,38	1,67	1,30	1,58	1,31	1,56	1,34	1,69	1,32
Centro-Oeste	1,58	1,22	2,03	1,15	1,57	1,13	1,93	1,15	1,63	1,23	1,90	1,22
Negro	1,08	0,95	1,06	0,99	1,48	0,93	1,60	1,32	1,42	1,26	1,59	1,28

Fonte: Pnad (IBGE, 1996; 2006; 2013).

Obs.: Rendimento médio do homem dividido pelo rendimento médio da mulher por situação do trabalho.

TABELA A.21

Taxa de municípios com plano municipal de políticas para mulheres
(Em %)

	Brasil		Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
	2006	2013	2006	2013	2006	2013	2006	2013	2006	2013	2006	2013
Abaixo de 100 mil	0,3	2,5	0,2	3,1	0,3	4,4	0,3	0,9	0,3	1,5	0,7	2,7
Entre 100 mil e 500 mil	0,0	13,8	0,0	12,5	0,0	24,0	0,0	10,5	0,0	10,4	0,0	21,4
Entre 500 mil e 1 milhão	0,0	30,4			0,0	42,9	0,0	27,3		50,0	0,0	0,0
Entre 1 milhão e 5 milhões	0,0	64,3	0,0	50,0	0,0	75,0	0,0	75,0	0,0	50,0	0,0	50,0
Acima de 5 milhões	0,0	50,0					0,0	50,0				
Total	0,3	3,3										

Fonte: Munic (IBGE, 2013).

Obs.: Os *missings* de ano de lançamento foram imputados.

TABELA A.22

Taxa de municípios com planos diretores
(Em %)

	Brasil			Norte			Nordeste			Sudeste			Sul			Centro-Oeste		
	1996	2006	2013	1996	2006	2013	1996	2006	2013	1996	2006	2013	1996	2006	2013	1996	2006	2013
Abaixo de 100 mil	5	12	47	2	9	51	1	7	38	5	10	41	14	23	72	2	9	38
Entre 100 mil e 500 mil	36	65	100	33	47	100	20	61	100	41	66	99	42	79	100	30	50	100
Entre 500 mil e 1 milhão	52	86	96				43	71	100	50	92	91			100	100	100	100
Entre 1 milhão e 5 milhões	58	100	100	50	100	100	67	100	100	67	100	100	50	100	100	50	100	100
Acima de 5 milhões	50	100	100							50	100	100						

Fonte: Munic (IBGE, 1996; 2006; 2013).

TABELA A.23
Taxa de municípios com legislação urbana aprovada
(Em %)

	Brasil			Norte			Nordeste			Sudeste			Sul			Centro-Oeste		
	1996	2006	2013	1996	2006	2013	1996	2006	2013	1996	2006	2013	1996	2006	2013	1996	2006	2013
Abaixo de 100 mil	39	64	91	33	58	88	26	56	80	50	76	96	39	60	99	56	78	95
Entre 100 e 500 mil	42	73	100	50	69	100	22	70	100	56	79	100	24	58	100	44	90	100
Entre 500 mil e 1 milhão	44	57	96				17	29	100	64	75	91			100	0	50	100
Entre 1 e 5 milhões	36	83	100	50	100	100	33	100	100	100	100	100	0	50	100	0	50	100
Acima de 5 milhões	100	100	100							100	100	100						
Total	39	65	91															

Fonte: Munic (IBGE, 2013).

Obs.: Alguns valores foram imputados da Munic 2013.

Leis consideradas: Lei de Perímetro Urbano; Lei de Zoneamento ou Uso e Ocupação do Solo; Código de Obras, e/ou Lei de Parcelamento do Solo.

TABELA A.24
Índice de motorização

	1998			2006			2013		
	Automóveis	Moto	Ônibus	Automóveis	Moto	Ônibus	Automóveis	Moto	Ônibus
Brasil	10	60	67	6	20	64	4	9	59
Norte	41	128	149	19	22	128	10	9	128
Nordeste	29	118	148	16	27	130	9	10	117
Sudeste	7	52	55	5	20	50	3	10	44
Sul	7	38	46	4	14	48	3	9	46
Centro-Oeste	9	44	44	6	13	51	3	7	58

Fonte: Denatran.

Obs.: Número de pessoas por veículo.

TABELA A.25
Taxa de municípios com órgão na área de habitação
(Em %)

	Brasil		Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
	2008	2011	2008	2011	2008	2011	2008	2011	2008	2011	2008	2011
Abaixo de 100 mil	69,6	70,5	67,7	58,1	82,3	73,4	59,8	63,9	68,8	77,0	57,2	76,8
Entre 100 mil e 500 mil	85,2	95,6	70,6	90,0	95,2	93,8	85,6	95,9	87,8	100,0	54,5	92,9
Entre 500 mil e 1 milhão	100,0	100,0			100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Entre 1 milhão e 5 milhões	91,7	92,9	100,0	50,0	100,0	100,0	100,0	100,0	50,0	100,0	100,0	100,0
Acima de 5 milhões	100,0	100,0					100,0	100,0				
Total	70,4	71,1										

Fonte: Munic (IBGE, 2008; 2011).

TABELA A.26

Taxa de municípios com órgão específico para habitação
 (Em %)

	Brasil		Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
	2008	2011	2008	2011	2008	2011	2008	2011	2008	2011	2008	2011
Abaixo de 100 mil	9,6	16,6	13,5	23,0	8,2	16,8	6,1	11,1	15,9	21,6	7,3	15,6
Entre 100 mil e 500 mil	41,9	59,7	23,5	70,0	35,7	33,3	37,3	63,9	75,6	84,1	18,2	21,4
Entre 500 mil e 1 milhão	82,6	86,4			75,0	71,4	83,3	90,9	100,0	100,0	100,0	100,0
Entre 1 milhão e 5 milhões	66,7	92,9	50,0	50,0	66,7	100,0	66,7	100,0	50,0	100,0	100,0	100,0
Acima de 5 milhões	100,0	100,0					100,0	100,0				
Total	11,4	18,8										

Fonte: Munic (IBGE, 2008; 2011).

TABELA A.27

Taxa de servidores estatutários da administração direta
 (Em %)

	Brasil		Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
	2006	2013	2006	2013	2006	2013	2006	2013	2006	2013	2006	2013
Abaixo de 100 mil	58,2	59,9	58,0	58,0	55,8	59,8	55,1	54,2	68,5	69,3	63,9	67,8
Entre 100 mil e 500 mil	55,4	61,5	53,6	58,4	49,6	53,5	52,4	61,9	69,5	71,9	61,3	61,9
Entre 500 mil e 1 milhão	67,5	73,1			62,6	77,1	70,6	71,6		89,6	67,5	64,2
Entre 1 milhão e 5 milhões	74,4	74,7	64,9	72,3	77,6	75,2	64,9	59,1	75,0	74,4	81,5	83,9
Acima de 5 milhões	93,2	90,6					93,2	90,6				
Total	60,8	63,3	58,1	59,4	56,3	60,5	60,6	61,8	69,3	70,8	68,9	71,7

Fonte: Munic (IBGE, 2006; 2013).

TABELA A.28

Ocorrência de eventos extremos e desastres

	Brasil 2006- 2014	Brasil (%)	Norte 2006- 2014	Norte (%)	Nordeste 2006- 2014	Nordeste (%)	Sudeste 2006- 2014	Sudeste (%)	Sul 2006- 2014	Sul (%)	Centro- Oeste 2006-2014	Centro- Oeste (%)
Estiagem	11.399	43	142	12	7.970	69	1.371	23	1.866	27	50	7
Enxurradas	4.528	17	188	16	791	7	1.323	22	2.013	29	213	29
Inundações	3.017	11	533	45	765	7	1.037	17	521	8	161	22
Seca	1.904	7	24	2	1.481	13	393	7	6	0		0
Vendaval	1.569	6	32	3	24	0	388	6	1.098	16	27	4
Granizo	740	3		0	5	0	111	2	616	9	8	1
Deslizamentos	644	2	15	1	56	0	496	8	71	1	6	1
Alagamentos	612	2	51	4	93	1	245	4	186	3	37	5
Chuvas intensas	594	2	8	1	25	0	111	2	346	5	104	14
Outros	1.337	5	194	16	276	2	532	9	207	3	128	17
Total	26.344	100	1.187	100	11.486	100	6.007	100	6.930	100	734	100

Fonte: Secretaria de Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional.

TABELA A.29
Taxa do uso de meios de transporte por região
 (Em %)

	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
Transporte público	40,3	37,5	50,7	46,3	39,6	44,3
Carro	17,6	13	25,6	31,7	36,5	23,8
Moto	8,2	19,4	11,6	12,4	6,5	12,6
A pé	16,1	18,8	8,3	7,6	13,7	12,3
Bicicleta	17,9	11,3	3,8	2	3,7	7

Fonte: Ipea (2010) – Sistema de Indicadores de Percepção Social (Sips) – Mobilidade Urbana.

TABELA A.30
Taxa de pessoas que enfrentam congestionamentos por região
 (Em %)

	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
Mais de uma vez por dia	26,2	14,1	21,6	21,9	20,8	20,5
Uma vez por dia	19,7	16,2	15,5	14	16,3	16
Duas ou três vezes por dia	8,6	12	12,2	12,3	11,1	11,6
Uma vez por semana	11,5	7,5	10,8	7,7	6,3	9,1
De quinze em quinze dias	3,7	2,8	4,7	4	0,7	3,6
Uma vez por mês	6,6	6,8	4,3	7,6	6,3	5,8
Nunca	22,5	39,3	29,7	26,5	34,4	31
Não sabe	0	0	0	0	1,7	0,2
Não respondeu	1,2	1,3	1,1	6,3	2,4	2,1

Fonte: Sips (2010).

TABELA A.31
Taxa de trabalhadores que levam mais de 30 minutos para ir do trabalho até sua casa
 (Em %)

	1996 Todos	1996 RM	2006 Todos	2006 RM	2013 Todos	2013 RM
Brasil	30,45	45,61	33,76	53,76	31,15	47,29
Norte	22,96	22,51	29,34	44,29	27,02	36,12
Nordeste	28,55	39,51	28,26	47,30	27,65	40,78
Sudeste	35,64	49,59	40,61	58,89	36,99	52,12
Sul	20,94	35,76	23,28	40,37	21,47	35,84
Centro-Oeste	27,23	43,37	34,49	51,08	29,19	42,85
Mulher	26,54	42,55	32,73	53,57	28,75	45,95
Negro	29,87	44,88	32,96	53,17	30,45	46,56

Fonte: Pnad (IBGE, 1996; 2006; 2013).

TABELA A.32
Taxa de morbidade por doenças respiratórias (2011-2014)

Regiões	Taxa de internação hospitalar por doença respiratória, na população geral (x 1.000)				Taxa de internação hospitalar por doença respiratória, na população menores de 5 anos (x 1.000)				Taxa de internação hospitalar por doença respiratória, na população maiores de 60 anos (x 1.000)			
	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
Norte	8,18	7,46	7,57	6,70	34,56	31,57	32,20	28,43	22,03	20,84	20,17	19,35
Nordeste	7,25	6,13	6,16	5,82	29,39	24,36	25,12	23,32	18,35	15,71	16,35	15,71
Sudeste	5,76	5,56	5,45	5,20	24,84	25,56	24,55	23,58	16,33	15,19	14,81	14,30
Sul	9,97	9,63	9,56	8,83	34,74	36,78	34,96	32,91	32,21	28,54	29,21	26,70
Centro-Oeste	7,80	7,22	7,27	6,59	30,56	29,21	30,34	26,72	28,68	24,45	24,05	21,90
Brasil	7,13	6,59	6,55	6,13	29,02	27,55	27,34	25,46	20,51	18,39	18,44	17,45

Fonte: Área de Análise de Situação em Saúde Ambiental e Saúde do Trabalhador (Asisast) do Ministério da Saúde. Disponível em: <<http://177.153.6.85/iimr/>> e IBGE – Gerência de Estudos e Análises da Dinâmica Demográfica. Projeção da população do Brasil por sexo e idade para o período 2000-2060.

TABELA A.33
Taxa de municípios e estados com conselhos deliberativos, consultivos ou paritários implantados (Em %)

	Brasil			Norte		Nordeste			Sudeste			Sul		Centro-Oeste				
	1996	2006	2012	1996	2006	2012	1996	2006	2012	1996	2006	2012	1996	2006	2012	1996	2006	2012
Abaixo de 100 mil	4	24	62	0	14	56	1	13	49	4	24	58	11	46	86	4	20	73
Entre 100 mil e 500 mil	7	31	94	20	67	82	2	15	94	7	32	96	7	33	100	0	20	86
Entre 500 mil e 1 milhão	10	52	100				14	43	100	8	58	100			100	0	50	100
Entre 1 milhão e 5 milhões	17	42	100	50	100	100	0	0	100	0	33	100	0	50	100	50	50	100
Acima de 5 milhões	0	50	100							0	50	100						
Total	4	24	64															

Fonte: Munic (IBGE, 1996; 2006; 2012).

Obs.: Foram considerados os municípios que indicaram a existência de conselhos das cidades, de habitação e/ou transporte. Para o Conselho de Habitação de 2012, foi utilizada a informação de 2011.

TABELA A.34
Taxa de óbitos em acidentes de transporte por 100 mil habitantes (Em %)

Regiões	1996	2006	2009
Norte	14,3	17,8	18,6
Nordeste	13,6	16,9	18,3
Sudeste	25,8	19,2	18,1
Sul	31,5	25,7	25,6
Centro-Oeste	29,8	26,6	29,3
Brasil	22,6	19,9	20,1

Fonte: Ministério da Saúde/SVS-Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM.

TABELA A.35
Índice de desenvolvimento humano municipal

	Brasil			Norte			Nordeste			Sudeste			Sul			Centro-Oeste		
	1991	2000	2010	1991	2000	2010	1991	2000	2010	1991	2000	2010	1991	2000	2010	1991	2000	2010
Abaixo de 100mil	0,377	0,526	0,660	0,300	0,440	0,605	0,290	0,418	0,587	0,443	0,594	0,700	0,453	0,603	0,715	0,407	0,554	0,691
Entre 100 mil e 500 mil	0,527	0,651	0,746	0,485	0,586	0,703	0,427	0,551	0,683	0,545	0,675	0,765	0,550	0,671	0,757	0,496	0,633	0,741
Entre 500 mil e 1 milhão	0,563	0,661	0,776				0,536	0,635	0,751	0,558	0,706	0,784			0,794	0,582	0,673	0,785
Entre 1 milhão e 5 milhões	0,576	0,678	0,772	0,542	0,623	0,742	0,563	0,654	0,764	0,602	0,702	0,805	0,650	0,747	0,814	0,616	0,720	0,812
Acima de 5 milhões	0,626	0,716	0,799							0,633	0,725	0,802						
Total	0,493	0,612	0,727	0,305	0,442	0,609	0,291	0,420	0,588	0,447	0,600	0,705	0,455	0,606	0,716	0,408	0,555	0,693

Fonte: Censo (IBGE, 1991; 2000; 2010).

Obs.: Trata-se dos valores medianos entre as classes.

TABELA A.36
Índice de vulnerabilidade social

	Brasil		Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Abaixo de 100 mil	0,484	0,340	0,643	0,480	0,604	0,466	0,379	0,269	0,358	0,240	0,446	0,296
Entre 100 mil e 500 mil	0,376	0,269	0,466	0,386	0,479	0,360	0,336	0,236	0,327	0,222	0,379	0,299
Entre 500 mil e 1 milhão	0,397	0,286			0,462	0,292	0,361	0,278		0,242	0,378	0,266
Entre 1 milhão e 5 milhões	0,408	0,310	0,467	0,352	0,448	0,340	0,390	0,277	0,331	0,251	0,370	0,293
Acima de 5 milhões	0,364	0,291					0,364	0,291				
Total	0,446	0,326	0,639	0,474	0,602	0,463	0,377	0,268	0,355	0,240	0,445	0,295

Fonte: Atlas da Vulnerabilidade Social – Ipea. Disponível em: <<http://ivs.ipea.gov.br/ivs/>>.

Obs.: Trata-se dos valores medianos entre as classes.

TABELA A.37
Taxa de arrecadação de outras fontes que não são próprias do município
(Em %)

	Brasil			Norte			Nordeste			Sudeste			Sul			Centro-Oeste		
	2002	2006	2013	2002	2006	2013	2002	2006	2013	2002	2006	2013	2002	2006	2013	2002	2006	2013
Abaixo de 100 mil	89	88	87	94	93	91	96	94	93	85	84	84	85	84	82	90	88	84
Entre 100 mil e 500 mil	74	74	71	87	84	79	85	84	82	71	72	68	69	70	67	81	79	73
Entre 500 mil e 1 milhão	71	69	66	100	100	100	77	74	69	68	67	65	100	100	61	74	66	63
Entre 1 e 5 milhões	63	61	61	68	69	66	60	60	60	60	60	61	65	61	59	71	58	65
Acima de 5 milhões	47	42	41	100	100	100	100	100	100	47	42	41	100	100	100	100	100	100
Total	76	75	72	87	86	83	88	86	84	68	67	65	77	76	73	84	80	76

Fonte: Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Sincofi) – Finbra. Disponível em: <<https://goo.gl/67zHC>>.

TABELA A.38
Taxas de arrecadação próprias do município
 (Em %)

	Brasil			Norte			Nordeste			Sudeste			Sul			Centro-Oeste		
	2002	2006	2013	2002	2006	2013	2002	2006	2013	2002	2006	2013	2002	2006	2013	2002	2006	2013
Abaixo de 100 mil	11	12	13	6	7	9	4	6	7	15	16	16	15	16	18	10	12	16
Entre 100 mil e 500 mil	26	26	29	13	16	21	15	16	18	29	28	32	31	30	33	19	21	27
Entre 500 mil e 1 milhão	29	31	34				23	26	31	32	33	35			39	26	34	37
Entre 1 milhão e 5 milhões	37	39	39	32	31	34	40	40	40	40	40	39	35	39	41	29	42	35
Acima de 5 milhões	53	58	59							53	58	59						
Total	24	25	28	13	14	17	12	14	16	32	33	35	23	24	27	16	20	24

Fonte: Sincofi – Finbra. Disponível em: <<https://goo.gl/67zHCc>>.

TABELA A.39
Financiamentos imobiliários concedidos para construção, aquisição de material de construção, reforma ou ampliação com recursos do SBPE
 (Em R\$)

	1998			2006			2013		
	Construção	Aquisição	Total	Construção	Aquisição	Total	Construção	Aquisição	Total
Região Norte	7,54	13,52	21,07	136,12	105,92	242,04	701,40	2.322,22	3.023,62
Região Nordeste	80,28	64,42	144,70	343,54	584,52	928,06	3.372,93	8.653,12	12.026,05
Região Sudeste	2.311,10	1.857,13	4.168,23	4.934,41	4.431,95	9.366,36	21.658,74	46.505,78	68.164,52
Região Sul	568,74	499,77	1.068,52	723,83	1.289,59	2.013,42	4.180,72	12.199,24	16.379,96
Centro-Oeste	53,66	125,05	178,72	336,97	642,78	979,75	2.295,94	7.283,38	9.579,31
Brasil	3.021,33	2.559,90	5.581,23	6.474,87	7.054,75	13.529,63	32.209,72	76.963,74	109.173,46

Fonte: Câmara Brasileira da Indústria da Construção (Cbic). Disponível em: <<http://migre.me/sPPy3>>.

TABELA A.40
Evolução dos financiamentos imobiliários com recursos do SBPE
 (Em %)

	Crescimento 2006-1998			Crescimento 2013-2006			Crescimento 2013-1998		
	Construção	Aquisição	Total	Construção	Aquisição	Total	Construção	Aquisição	Total
Região Norte	1.804	783	1.149	515	2.192	1.249	9.297	17.172	14.352
Região Nordeste	428	907	641	982	1.480	1.296	4.201	13.432	8.311
Região Sudeste	214	239	225	439	1.049	728	937	2.504	1.635
Região Sul	127	258	188	578	946	814	735	2.441	1.533
Região Centro-Oeste	628	514	548	681	1.133	978	4.278	5.824	5.360
Brasil	214	276	242	497	1091	807	1066	3007	1956

Fonte: SBPE. Disponível em: <<http://migre.me/sPPy3>>.

Obs.: Valores atualizados para 2013 pelo IPCA.

TABELA A.41

Taxa de ocupados no setor de construção – com 18 anos ou mais
 (Em %)

	2000	2010
Brasil	7,20	7,40
Norte	6,02	7,31
Nordeste	6,28	7,40
Sudeste	7,82	7,46
Sul	7,02	7,09
Centro-Oeste	7,83	7,87

Fonte: Censo (IBGE, 2000; 2010).

TABELA A.42

Taxa das crianças que trabalham
 (Em %)

Y	1996	1996	2006	2006	2013	2013
	Todos	RM	Todos	RM	Todos	RM
	De 5 a 17 anos					
Brasil			11,72	5,72	7,50	4,73
Norte			13,16	5,25	8,15	2,51
Nordeste			14,80	5,63	8,04	4,89
Sudeste			8,47	5,36	6,18	4,65
Sul			13,70	8,50	9,55	6,37
Centro-Oeste			9,91	3,82	7,57	2,92
Mulher			8,45	4,75	5,42	3,81
Negro			11,72	5,61	7,43	4,49
Y	De 10 a 17 anos					
Brasil	23,89	13,78	17,55	9,10	11,51	7,30
Norte	17,85	12,05	20,16	7,97	12,56	3,85
Nordeste	28,42	12,42	21,45	8,64	12,31	7,40
Sudeste	19,42	13,76	13,13	8,63	9,50	7,22
Sul	29,14	17,96	20,55	13,53	14,51	9,78
Centro-Oeste	22,69	10,18	15,15	6,25	11,74	4,44
Mulher	16,35	10,08	12,73	7,53	8,37	5,92
Negro	23,91	13,92	17,61	8,97	11,44	6,97

Fonte: Pnad (IBGE, 1996; 2006; 2013).

TABELA A.43
Evolução do PIB por microrregião da PNDR

Classificação PNDR	PIB 1999	Taxa de crescimento anual 1999-2006 (%)	PIB 2006	Taxa de crescimento anual 2006/2012 (%)	PIB 2012
Alta renda	1.901.222.407,57	5	2.480.715.638,34	5	3.282.889.519,00
Baixa renda	44.606.208,38	8	66.093.168,98	7	93.084.931,00
Dinâmica	76.385.063,85	13	135.491.693,05	8	201.445.202,00
Estagnada	388.381.333,23	8	571.792.023,65	7	814.630.481,00
Total	2.410.595.013,03	6	3.254.092.524,02	6	4.392.050.133,00

Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Regional – Ministério da Integração Nacional.

TABELA A.44
Adequação e inadequação dos domicílios

	1996				2006				2013			
	Ade-quada Todos	Ade-quada RM	Ade-quada Todos	Inade-quada RM	Ade-quada Todos	Ade-quada RM	Inade-quada Todos	Inade-quada RM	Ade-quada Todos	Ade-quada RM	Inade-quada Todos	Inade-quada RM
Brasil	44,74	59,49	55,26	40,51	53,77	67,22	46,23	32,78	59,89	73,15	40,11	26,85
Norte	30,3	44,22	69,7	55,78	35,12	63,35	64,88	36,65	39,4	64,25	60,6	35,75
Nordeste	26,94	47,97	73,06	52,03	37,02	52,8	62,98	47,2	45,57	62,75	54,43	37,25
Sudeste	58,82	61,1	41,18	38,9	68,7	69,52	31,3	30,48	73,58	75,63	26,42	24,37
Sul	51,14	70,28	48,86	29,72	63,26	78,24	36,74	21,76	66,84	78,63	33,16	21,37
Centro-Oeste	28,01	61,46	71,99	38,54	34,21	68,51	65,79	31,49	47,68	73,88	52,32	26,12
Mulher	45,49	60,02	54,51	39,98	54,69	67,56	45,31	32,44	60,63	73,39	39,37	26,61
Negro	45,11	60,09	54,89	39,91	53,78	67,42	46,22	32,58	60,03	73,39	39,97	26,61

Fonte: Pnad (IBGE, 1996; 2006; 2013).

TABELA A.45
Distribuição do deficit habitacional por região – 2012

	Absoluto	Relativo	Precariedade	Coabitação	Ônus	Adensamento excessivo
Norte	564.620	12,3	120.766	266.646	131.873	45.335
Nordeste	1.777.212	10,6	536.662	627.700	536.364	76.486
Sudeste	2.108.602	7,6	89.785	656.714	1.161.923	200.180
Sul	550.726	5,7	99.515	177.294	252.258	21.659
Centro-Oeste	429.402	8,9	37.049	137.103	228.224	27.026
Brasil	5.430.562	8,5	883.777	1.865.457	2.310.642	370.686
RMs	1.556.580	8,0	105.808	503.429	798.280	149.063
Demais	3.873.982	8,8	777.969	1.362.028	1.512.362	221.623

Fonte: Fundação João Pinheiro (2014).

TABELA A.46
Domicílios abastecidos por rede de distribuição e por poço e nascente com canalização interna
 (Em %)

	2000		2006		2013	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Brasil	95	52	95	48	97	62
Norte	79	25	78	32	92	49
Nordeste	88	26	88	28	94	47
Sudeste	98	85	99	81	99	90
Sul	98	84	99	91	99	92
Centro-Oeste	94	72	97	77	98	87

Fonte: Censo (IBGE, 2000) e Pnad (IBGE, 2006; 2013).

TABELA A.47
Taxa da população urbana com acesso ao esgotamento sanitário adequado
 (Em %)

	1996	1996	2006	2006	2013	2013
	Todos	RM	Todos	RM	Todos	RM
Brasil	72,20	83,68	77,70	86,70	82,52	91,44
Norte	45,90	68,07	60,77	88,47	62,46	82,06
Nordeste	52,40	64,61	61,44	65,99	69,44	76,62
Sudeste	88,17	87,82	91,36	90,60	94,89	95,11
Sul	74,63	89,49	83,09	94,76	85,56	95,65
Centro-Oeste	45,61	94,26	49,58	96,30	63,36	97,76
Mulher	72,62	84,11	78,15	87,04	82,92	91,74
Negro	72,43	84,01	77,62	86,66	82,55	91,50

Fonte: Pnad (IBGE, 1996; 2006; 2013).

TABELA A.48
Índice de esgoto tratado referido à água consumida
 (Em %)

	1998	2006	2013
Norte	2	6	15
Nordeste	18	30	29
Sudeste	22	35	44
Sul	11	27	35
Centro-Oeste	11	38	46
Total	19	32	39

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

TABELA A.49

Cidade que possui órgão responsável pela gestão de serviço de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas
(Em %)

	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Abaixo de 100 mil	54	18	60	63	53	38
Entre 100 mil e 500 mil	74	45	71	84	70	50
Entre 500 mil e 1 milhão	64		71	73	0	50
Entre 1 milhão e 5 milhões	57	0	75	50	100	50
Acima de 5 milhões	100			100		
Total	54					

Fonte: Munic (IBGE, 2011).

TABELA A.50

Evolução da matriz brasileira de geração de energia elétrica

Capacidade instalada até 31/12/2014

Tipo	Quantidade	Potência (kW)	%
Central Geradora Hidrelétrica (CGH)	497	308.301	0,23
Usinas eólicas (EOL)	228	4.887.694	3,65
Pequenas centrais hidrelétricas (PCHs)	487	4.790.271	3,58
Energia Solar (SOL)	311	15.090	0,01
Usinas hidrelétricas (UHE)	202	84.094.838	62,80
Usina termelétrica (UTE)	1.935	37.826.770	28,25
Usina termelétrica nuclear (UTN)	2	1.990.000	1,49
Subtotal	3.662	133.912.964,00	100,0

Fonte: Anuário Estatístico da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) 2015.

TABELA A.51

Moradores em domicílios particulares permanentes urbanos que tinham iluminação elétrica
(Em %)

	1996	2006	2013
Brasil	98,86	99,72	99,94
Norte	96,91	99,29	99,96
Nordeste	97,45	99,47	99,88
Sudeste	99,61	99,88	99,96
Sul	99,32	99,80	99,97
Centro-Oeste	99,05	99,83	99,97

Fonte: Pnad (IBGE, 1996; 2006; 2013).

TABELA A.52
Taxa de pessoas no mercado formal
(Em %)

	1996	2006	2013
Brasil	55	60	69
Centro-Oeste	51	61	72
Nordeste	46	49	56
Norte	50	53	61
Sudeste	61	66	76
Sul	58	66	76
Mulher	4	51	63
Negro	56	60	70

Fonte: Pnad (IBGE, 1996; 2006; 2013).

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Reginaldo da Silva Domingos

Revisão

Ângela Pereira da Silva de Oliveira

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Leonardo Moreira Vallejo

Marcelo Araujo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Laryssa Vitória Santana (estagiária)

Paulo Ubiratan Araujo Sobrinho (estagiário)

Pedro Henrique Ximenes Aragão (estagiário)

Thayles Moura dos Santos (estagiária)

Editoração

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniella Silva Nogueira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Raul Vinicius Fernandes Gonçalves (estagiário)

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

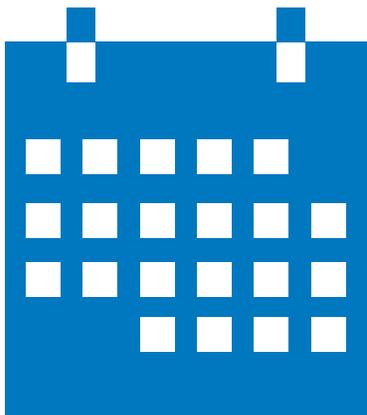
70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Ministério das
Cidades

Ministério do
Planejamento

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PÁTRIA EDUCADORA

