

Bases para a atualização colaborativa da

AGENDA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL



PNDU

POLÍTICA NACIONAL DE
DESENVOLVIMENTO URBANO

Bases para a atualização colaborativa da
AGENDA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO
URBANO SUSTENTÁVEL

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

Presidente da República

Jair Messias Bolsonaro

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Ministro do Desenvolvimento Regional

Rogério Simonetti Marinho

**SECRETARIA NACIONAL DE MOBILIDADE E
DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO**

**Secretário Nacional de Mobilidade e
Desenvolvimento Regional e Urbano**

Tiago Pontes Queiroz

**Diretor do Departamento de Desenvolvimento
Regional e Urbano**

Francisco Soares de Lima Júnior

**Coordenadora-Geral de Apoio à Gestão Regional
e Urbana**

Laís Andrade Barbosa de Araújo

GIZ NO BRASIL

Diretor Geral

Michael Rosenauer



Bases para a atualização colaborativa da
**AGENDA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO
URBANO SUSTENTÁVEL**

FICHA TÉCNICA

COORDENAÇÃO TÉCNICA

Ana Paula Bruno - MDR

COORDENAÇÃO OPERACIONAL

Sarah Habersack - ANDUS/GIZ

ELABORAÇÃO DE CONTEÚDO, REDAÇÃO E REVISÃO TÉCNICA

Ana Paula Bruno - MDR

Denise Schuler - MDR

Fernanda Capdeville Fajardo de Queiroz - MDR

Raquel Furtado Martins de Paula - MDR

CONTRIBUIÇÃO TÉCNICA

Ana Luísa Oliveira da Silva – ANDUS/GIZ

Cecília Martins Pereira – ANDUS/GIZ

Sarah Habersack – ANDUS/GIZ

Thomaz Machado Teixeira Ramalho – ANDUS/GIZ

LEVANTAMENTO E PRODUÇÃO DE INSUMOS

Atelier Paralelo - Consultoria Andus

- Cláudia Varizo Cavalcante

- Gabriela Camolesi

- Luiz Otávio Rodrigues

- Thiago Andrade

APOIO TÉCNICO E OPERACIONAL

Bolívia Priscila Soares de Sá - ANDUS/GIZ

Marcella Menezes Vaz Teixeira - ANDUS/GIZ

DIAGRAMAÇÃO

Marcella Menezes Vaz Teixeira - ANDUS/GIZ

MAIO DE 2021



SUMÁRIO

Apresentações	5
Introdução	7
PARTE 1 - OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL (ODUS)	10
1.1. O que são os ODUS?	11
1.2. A relação dos ODUS com a PNDU	12
1.3. Premissas para construção dos ODUS	13
PARTE 2 - CARACTERÍSTICAS DO URBANO BRASILEIRO	15
2.1. Breve contexto	16
2.2. Padrões de desenvolvimento urbano	18
2.3. Escalas do fenômeno urbano	19
2.4. Características dos espaços intraurbanos	20
a) Acesso desigual à cidade	21
b) Estruturação inadequada e ineficiente do território	25
c) Emergência climática	30
d) Projetos políticos de cidades	33
2.5. Diversidade territorial do urbano brasileiro	37
a) Diversidade dos municípios brasileiros	38
b) Diversidade das cidades brasileiras e estrutura da rede urbana	44
c) Arranjos populacionais e regiões metropolitanas	49

PARTE 3 - POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO

51

3.1. Pacto pelo Desenvolvimento Urbano Sustentável

52

a) Por que precisamos de uma PNDU?

54

b) Conceitos

55

c) Princípios e diretrizes

56

3.2. Sistema Urbano Brasileiro

56

a) Organização territorial

57

b) Organização intersetorial

59

c) Organização interfederativa

60

3.3. Mecanismos de implementação

61

a. Instrumentos para o Desenvolvimento Urbano Sustentável

61

b. Linhas de apoio para o Desenvolvimento Urbano Sustentável

63

c. Monitoramento, avaliação e controle social

66

ANEXOS

70

GLOSSÁRIO

71

BIBLIOGRAFIA

80

APRESENTAÇÃO

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL (MDR)

O Ministério do Desenvolvimento Regional tem a honra de apresentar este documento que dá bases para atualizarmos a **agenda nacional urbana brasileira de forma coletiva**. Essa agenda fará parte da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, que se encontra em formulação.

Mas para alcançar seus objetivos, essa Política depende da participação da sociedade. Só assim **construiremos um futuro comum** que considere as diferentes realidades urbanas do país. Só assim o Brasil poderá avançar para um **desenvolvimento sustentável**, atingindo com satisfação o **bem-estar** das pessoas e a **resiliência** das nossas cidades.

Desde 2019, a equipe da Secretaria Nacional de Mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano (SMDRU/MDR) tem se debruçado na estruturação técnica da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU).

A equipe vem buscando estratégias para que a PNDU cumpra seu objetivo de apoiar os **municípios** em suas ações de política urbana. E essas ações exigem um olhar atento para os **desafios já existentes e para os que ainda estão por vir**.

Neste momento inicial, o MDR busca articular o governo federal, os governos estaduais, os governos municipais e a sociedade brasileira. Isso contribuirá para consolidarmos uma política realmente estratégica, capaz de **estruturar o território** nacional sob a perspectiva das cidades. Uma política que visa sobretudo contribuir para a **redução de desigualdades socioespaciais** nas escalas intraurbana e supramunicipal. Mas não só. A partir dos resultados nessas escalas, a política visa também contribuir para equilibrar os benefícios e os prejuízos do processo de urbanização na escala da rede de cidades. E é com essas ações que a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano pretende assumir um papel complementar e convergente com o **desenvolvimento regional**.

A partir de agora o MDR e sua equipe abrem a etapa de **debate**, com **apoio** do Projeto ANDUS¹ e demais parcerias². Espera-se que este texto auxilie o processo **participativo inicial**. Afinal, esse processo tem o papel de orientar a equipe que consolidará os conteúdos nessa importante Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Com o esforço permanente, contínuo e inovador de todas as pessoas, construiremos e consolidaremos um novo futuro. Um futuro que seja mais sustentável para as nossas cidades e mais justo para nós, população brasileira.

ROGÉRIO SIMONETTI MARINHO
Ministro do Desenvolvimento Regional

¹ Projeto de Cooperação Técnica entre Brasil e Alemanha, para Apoio à Agenda Nacional de Desenvolvimento Urbano Sustentável no Brasil, com coordenação do Ministério do Desenvolvimento Regional, parceira do Ministério do Meio Ambiente e implementação alemã por intermédio da agência Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

² São instituições parceiras do MDR no processo colaborativo que visa construir a PNDU: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Universidade Federal do Semi-Árido (Ufersa), World Resources Institute (WRI).



APRESENTAÇÃO

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT (GIZ) GMBH

Quais cidades queremos para nós e para os nossos filhos e as nossas filhas? Essa é uma pergunta tão importante para o Brasil quanto para a Alemanha. Cidades no mundo inteiro estão passando por mudanças profundas e precisam rever políticas, programas e instrumentos que orientam decisões e ações. As mudanças climáticas, a transformação digital e as alterações demográficas ocorrem em alta velocidade e remodelam os ambientes urbanos seja na Alemanha como no Brasil e, por isso, precisamos cooperar para encontrar respostas aos novos desafios que temos em comum e que sejam adequadas aos nossos contextos e especificidades.

O Brasil tem uma trajetória de liderar inovações urbanas e introduzir temas centrais como o direito à cidade e processos participativos nas agendas globais. O Estatuto da Cidade, que cumpre 20 anos de existência em 2021, é um exemplo marcante de legislação urbana progressista, inovadora e justa. Ao mesmo tempo, os desafios históricos das cidades brasileiras, como a desigualdade socioespacial, a falta de suficientes serviços urbanos ou a violência urbana ainda persistem e soluções inovadoras e sustentáveis são necessárias. Abordagens setoriais individuais não serão suficientes para endereçar desafios complexos. Precisamos de abordagens integradas, que é o objetivo central da Carta de Leipzig, a mais importante política europeia para o desenvolvimento urbano sustentável.

A Alemanha acaba de construir com atores e atrizes relevantes um processo participativo de três anos para revisar e atualizar essa política urbana europeia que orienta a formulação da política e do programa nacional de desenvolvimento urbano do país. A nova Carta de Leipzig foi lançado em novembro 2020 com a participação virtual dos nossos parceiros brasileiros. A nova Carta destaca que a política urbana, além de promover uma abordagem integrada, deverá se orientar ao bem comum, partir das realidades locais e facilitar participação pública e a cooperação interfederativa.

Políticas públicas, como a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) do Brasil, têm um papel importante no fortalecimento de um desenvolvimento urbano sustentável. Para realizar o potencial transformador das políticas, o desenho do próprio processo de formulação é chave. Nesse contexto, parabeno o governo brasileiro, representado pelo Ministério de Desenvolvimento Regional, pela condução de um processo participativo amplo, incluindo municípios de todo país, a sociedade civil, bem como instituições e grupos de interesse de diferentes setores. Será uma honra para a *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH*, em nome do governo alemão, apoiar esse processo com a nossa experiência e expertise técnica.

Desejo a todos e todas um processo rico e inclusivo, que contribua para um diálogo amplo da sociedade sobre o futuro das cidades brasileiras e tenho certeza que também aprenderemos muito ao apoiar esse processo.

MICHAEL ROSENAUER
Diretor Nacional - GIZ Brasil



INTRODUÇÃO

Este documento é um convite para trabalharmos coletivamente. É também um texto de apoio para formularmos de maneira conjunta a agenda brasileira para o desenvolvimento urbano sustentável. Essa agenda é importante porque irá orientar a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), que está em processo de formulação.

Para ajudar a ler e a compreender essa agenda, ela será organizada e sintetizada em Objetivos do Desenvolvimento Urbano Sustentável (ODUS).

Ao longo dos próximos meses, promoveremos seis oficinas de trabalho colaborativo para construirmos esses Objetivos.

Nessas seis Oficinas, pretendemos escutar e coletar contribuições de pessoas, de organizações públicas e da sociedade civil que atuam no campo do desenvolvimento urbano. O processo inclui:

- uma oficina de partida, em que participarão pessoas e organizações que atuam no território nacional como um todo;
- cinco oficinas regionais, uma para cada região do país (Norte, Nordeste, Sul, Sudeste e Centro-Oeste). Nessas oficinas, participarão pessoas e organizações que atuam no respectivo território regional, especialmente governos estaduais e municipais das respectivas regiões;
- conferências livres, a serem promovidas por organizações que desejem contribuir de forma independente para a formulação dos ODUS. As conferências livres serão um momento para escutar a sociedade civil e grupos que atuam com a temática urbana e sua interseção com outros temas.

As oficinas serão virtuais. Para facilitar a criação colaborativa, elas ocorrerão com o apoio de uma metodologia denominada *metadesign*. Essa metodologia foi adotada com sucesso na formulação da Carta Brasileira para Cidades Inteligentes³, que aconteceu entre os anos de 2019 e 2020.

As conferências livres terão o suporte da equipe organizadora das oficinas, com metodologia, materiais de apoio e um ambiente virtual para registro de resultados.

Para que esse processo dê certo, precisamos de pelo menos duas coisas: 1) da participação ativa de pessoas e organizações; e 2) de um ponto de partida comum que constitua uma base para as discussões.

O objetivo deste documento é estabelecer esse ponto de partida comum. Trata-se de um texto dirigido a você, que se dispôs a compartilhar seu tempo e seus saberes para contribuir com a formulação dos ODUS e, conseqüentemente, da PNDU.

Os ODUS e a PNDU são um passo à frente que daremos para aprimorar uma agenda de Estado cujo objetivo é promover a reforma urbana no Brasil. Esse passo dá sequência a uma longa trajetória em política urbana no país. Essa trajetória teve início na década de 1960, quando a sociedade promoveu

³ A equipe que coordenou o processo de construção coletiva da Carta Brasileira para Cidades Inteligentes é a mesma que coordena o processo de elaboração dos ODUS e da PNDU. O *metadesign* foi usado em oficinas presenciais e virtuais



uma série de debates sobre o tema e criou o termo “reforma urbana”.

Naquele momento, as cidades e seus problemas cresciam rapidamente. Apesar disso, mais e mais pessoas passaram a viver nas cidades. E ao mesmo tempo em que isso acontecia, grande parte dessas pessoas passou a não conseguir exercer totalmente seu “direito à cidade”.

Em outras palavras: ao longo da história, pessoas de diferentes grupos sociais não receberam na mesma medida os benefícios da vida urbana. O processo de urbanização brasileiro aconteceu de forma desigual e excludente, *deixando muita gente para trás*.

A luta pela reforma urbana cresceu nesse contexto e, ao longo dos anos, resultou em muitas conquistas:

- A Constituição Federal de 1988 abraçou a agenda da reforma urbana, no Capítulo da Política Urbana (Arts. 182 e 183);
- O Estatuto da Cidade regulamentou o Capítulo da Política Urbana da Constituição. Essa regulamentação estabeleceu diretrizes e instrumentos para o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade (Lei 10.257/2001);
- A agenda da reforma urbana alavancou ainda mais no Brasil quando o Ministério das Cidades (2003-2018) começou a implementar nacionalmente diferentes políticas urbanas. Em 2019 o Ministério do Desenvolvimento Regional sucedeu o antigo Ministério das Cidades e passou a ser o responsável por essas políticas;
- Diversas políticas setoriais urbanas aprovaram seus marcos regulatórios e estabeleceram programas de apoio a intervenções no território;
- As regiões metropolitanas passaram a contar com um marco legal para avançar nos seus próprios esquemas de governança. Isso aconteceu a partir de 2015, com a aprovação do Estatuto da Metrópole (Lei 13.089/2015);
- O Brasil participou ativamente da construção da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, que se sustenta: (1) no lema “*não deixar ninguém para trás*”; e (2) no modelo do “*desenvolvimento sustentável*” (ONU, 2015, Agenda 2030);
- O Brasil liderou o debate e a inclusão do termo “direito à cidade” na Nova Agenda Urbana (NAU), lançada em 2016. A Nova Agenda Urbana se estrutura em cinco pilares de implantação: (1) políticas nacionais urbanas; (2) legislação e regulação urbanas; (3) planejamento e desenho urbano; (4) economia local e finança municipal; e (5) implantação local. (ONU-HABITAT, 2017: IV, Nova Agenda Urbana)

Podemos dizer que foram muitos avanços em pouco mais de trinta anos. Mas mesmo com esses avanços, grande parte das pessoas que moram nas nossas cidades ainda não vivenciam o direito à cidade. Mesmo o direito à cidade sendo o núcleo da reforma urbana. Neste ano, o Estatuto da Cidade completa vinte anos de existência e os desafios urbanos continuam enormes.

Vimos que nossas cidades carregam marcas da desigualdade socioespacial acumuladas ao longo da história. Mas além dos problemas históricos, precisamos incorporar na agenda urbana nacional novas questões que também afetam a vida nas nossas cidades. Alguns exemplos dessas novas questões são: (1) a mudança do clima e o uso sustentável de recursos ambientais; (2) a mudança do perfil demográfico brasileiro; (3) a transformação digital nas cidades; (4) demandas identitárias crescentes;





The background of the entire page is a repeating pattern of stylized, minimalist line-art icons representing various urban elements. These include buildings of different heights, a wind turbine, a person walking, a person on a bicycle, a car, a bus, a train, and a tree. The icons are arranged in a grid-like fashion, creating a textured, urban-themed backdrop.

PARTE 1

OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL (ODUS)

Esta primeira parte do documento traz uma visão geral sobre a proposta de construção de Objetivos de Desenvolvimento Urbano Sustentável (ODUS) no contexto brasileiro.

A iniciativa faz parte do processo que o Ministério do Desenvolvimento Regional lançou para formular a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU). *Os Objetivos de Desenvolvimento Urbano Sustentável serão o que chamamos de “agenda da política”, isto é, uma visão compartilhada de futuro para as cidades brasileiras.*

Os ODUS pretendem refletir uma agenda de médio e longo prazos para as cidades brasileiras. O ano de 2030 é um marco para as agendas de desenvolvimento. No entanto, muitas das questões a serem endereçadas pelos ODUS devem ultrapassar esse marco, alcançando o horizonte de 2050.

Os ODUS devem expressar uma agenda política para cidades brasileiras com o horizonte 2030 +

Agendas de políticas públicas devem ser construídas coletivamente, por muitas vozes. Devem ser feitas a partir de reflexões compartilhadas sobre nossos desafios. Assim, esta parte do texto tem como objetivo:

- familiarizar as pessoas à ideia de Objetivos de Desenvolvimento Urbano Sustentável (ODUS);
- trazer reflexões iniciais e referências comuns sobre desafios que precisamos enfrentar para alcançarmos padrões sustentáveis de desenvolvimento urbano no contexto brasileiro; e
- subsidiar o trabalho de criação conjunta desses Objetivos em oficinas regionais, na oficina nacional e em conferências livres.

1.1. O QUE SÃO OS ODUS?

Os Objetivos de Desenvolvimento Urbano Sustentável (ODUS) serão a forma de organizar uma agenda nacional para o desenvolvimento urbano sustentável. E para elaborar essa agenda, é necessário considerar velhos e novos desafios enfrentados nas cidades brasileiras.

Acreditamos que precisamos comunicar os objetivos que a sociedade compartilha e pactua de forma clara e sintética. Isso é fundamental para o sucesso de políticas públicas, principalmente em temas como o desenvolvimento urbano. Isso porque esses temas dependem que diferentes segmentos da sociedade atuem no território de forma convergente. Ou seja, dependem que a sociedade atue buscando sempre uma mesma direção.

A proposta de construir os ODUS de forma colaborativa foi inspirada no formato dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030. Os ODS sintetizam o pacto global para o desenvolvimento sustentável firmado em 2015 na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU).

Os ODS estabelecidos pela Agenda 2030 expressam os desafios globais e as metas a serem alcançadas



para que o mundo tenha um desenvolvimento mais sustentável, justo, resiliente e inclusivo. Esse desenvolvimento deve buscar preservar o planeta e a biodiversidade com prosperidade para as pessoas. Ao mesmo tempo, deve buscar a paz universal com liberdade e diversidade.

Podemos dizer que parte do sucesso da Agenda 2030 aconteceu em função da estratégia de comunicação associada aos ODS. Afinal, os ODS traduzem os desafios globais em imagens e textos simples e diretos.

Mas é importante frisar que o processo para construir os ODUS não será um processo para adaptar os ODS à realidade do Brasil. Os ODUS devem expressar uma agenda brasileira para o desenvolvimento urbano sustentável. E essa agenda precisa considerar aos desafios presentes nas nossas cidades. Isso deve ser feito de forma alinhada com os ODS e com os conteúdos da Nova Agenda Urbana.

Esperamos que os ODUS sejam guias efetivos para ações que busquem o desenvolvimento urbano sustentável. Ações do poder público em conjunto com a sociedade e comunidades, nos diversos níveis federativos e em diferentes perfis de cidades brasileiras. Em outras palavras, podemos imaginar os ODUS como faróis que orientam transformações sustentáveis nas cidades, decididas localmente em cada uma delas.

Os Objetivos serão construídos por meio de um processo amplo de colaboração, com diferentes grupos e nas cinco regiões do país. O propósito dessa construção é que os ODUS reflitam a diversidade brasileira e expressem visões de futuro urbano compartilhadas.

Finalmente, os ODUS e seu processo de construção colaborativa são uma estratégia para:

- engajar pessoas e instituições e mobilizar diferentes recursos. O objetivo é construirmos e implementarmos em rede uma agenda nacional para o desenvolvimento urbano sustentável das cidades brasileiras;
- auxiliar governos municipais e estaduais a estabelecerem suas próprias agendas, em conjunto com a sociedade e de acordo com suas realidades;
- estabelecer um quadro de referência para o que o país possa monitorar gargalos e avanços na implementação dessa agenda nacional. O objetivo é trocar experiências e avaliar impactos das ações no território.

1.2. A RELAÇÃO DOS ODUS COM A PNDU

Os ODUS e a PNDU fazem parte de um mesmo movimento. O objetivo desse movimento é dar um passo adiante no processo de aprimorar, atualizar e implementar a agenda de desenvolvimento urbano sustentável no país.

Os processos de construção dos ODUS e da PNDU se complementam e envolvem uma ampla discussão com a sociedade. Essa discussão deverá abordar os desafios que as cidades brasileiras enfrentam.

Se imaginamos os ODUS como faróis, podemos imaginar a PNDU como um conjunto de instrumentos de navegação para chegar até eles. Enquanto os ODUS explicitam visões de futuro urbano compartilhadas, a PNDU propõe organizar a ação pública no território, considerando seus diferentes níveis e agentes.



A ideia do processo para formularmos os ODUS é construir horizontes sobre as cidades que queremos. E esses horizontes precisam partir de uma reflexão sobre onde queremos chegar em curto, médio e longo prazos. Com a PNDU, pretendemos articular mecanismos legais e institucionais a partir de uma visão estruturada de território. Dessa forma, as diferentes cidades brasileiras poderão adaptar e realizar os ODUS de forma coerente com suas realidades.

Para mais informações sobre a PNDU, veja a [Parte 3](#) deste documento. Lá são apresentadas a estrutura e uma síntese dos conteúdos em formulação para a Política.

1.3. PREMISSAS PARA CONSTRUÇÃO DOS ODUS

Os Objetivos de Desenvolvimento Urbano Sustentável (ODUS) deverão expressar uma agenda sintética e atualizada para as cidades brasileiras. Cumprindo esse objetivo, os ODUS servirão de guia para ações estruturadas no território.

Como veremos, as cidades brasileiras são diversas e os ODUS devem refletir essa diversidade. Para isso, partimos de um conceito de desenvolvimento urbano sustentável, de algumas noções básicas e premissas.

Conceito de Desenvolvimento Urbano Sustentável⁴:

O desenvolvimento urbano ocorre de maneira sustentável quando a ocupação urbana acontece de forma a privilegiar o bem comum e de forma a reduzir as desigualdades. Mas não apenas isso. É necessário também equilibrar as necessidades sociais, dinamizar a cultura, valorizar e fortalecer identidades. É necessário usar os recursos naturais, tecnológicos, urbanos e financeiros de forma responsável. Também é preciso promover o desenvolvimento econômico local. É preciso impulsionar iniciativas que criam oportunidades que incluam a diversidade. É preciso impulsionar formas de incluir todas as pessoas, da geração atual e das futuras gerações. É preciso incluir todas as pessoas no mercado de trabalho e no espaço, nas cidades, nos lugares. E isso deve acontecer independentemente da idade, gênero, raça, etnia ou qualquer outra característica das pessoas. Para alcançar um desenvolvimento urbano sustentável, é necessário também distribuir infraestrutura, espaços públicos, bens e serviços urbanos de forma equitativa (justa). É necessário ordenar o uso e a ocupação do solo de forma adequada, em diferentes contextos e escalas territoriais. É necessário respeitar acordos sociais e políticos que tenham sido definidos em ambientes democráticos de governança colaborativa.

Noções básicas para construirmos os ODUS (o que precisamos saber ao construir os ODUS):

- as cidades são bens comuns produzidos por diferentes agentes com diversos interesses, perspectivas e papéis;
- as cidades possuem diferentes configurações físicas e características históricas, sociais, econômicas, culturais, ambientais etc.;

⁴ Este conceito foi elaborado no processo de construção da Carta Brasileira para Cidades Inteligentes. O conceito é adotado aqui como ponto de partida e poderá ser revisto com base na formulação dos ODUS



- as cidades exercem diferentes funções no território e se complementam para oferecer diferentes bens e serviços às pessoas;
- as cidades muitas vezes ultrapassam limites políticos-administrativos e se estendem por mais de um município, podendo envolver estados diferentes ou até países vizinhos;
- os problemas urbanos são complexos (sistêmicos) e a solução de parte deles depende de que diferentes níveis de governo e setores da sociedade atuem em conjunto.

Premissas para construirmos os ODUS (o que precisamos incluir nos ODUS):

- refletir o marco constitucional e os marcos legais da política urbana no Brasil. Para isso, os ODUS devem reconhecer que as diretrizes do Estatuto da Cidade e do Estatuto da Metrópole são caminhos. Devem reconhecer que será por meio desses caminhos que as cidades e a propriedade urbana poderão cumprir suas funções sociais;
- orientar os entes da federação e demais agentes a adotarem padrões sustentáveis de desenvolvimento urbano em diferentes contextos. Para isso, entes e agentes devem considerar a diversidade de aspectos socioculturais, econômico-financeiros, urbano-ambientais e político-institucionais existentes no país;
- equilibrar os ônus e os bônus do processo de urbanização. O objetivo deve ser reduzir as desigualdades socioespaciais históricas e promover o bem-estar de todas as pessoas. Essa ação deve ter como foco o bem-estar dos grupos sociais vulneráveis;
- endereçar questões emergentes que afetam as cidades, tais como: (a) transformação digital; (b) mudança do clima; (c) mudança do perfil demográfico brasileiro; (d) demandas de lutas sociais; e (e) demandas identitárias;
- abordar o desenvolvimento urbano de forma integrada. O objetivo é facilitar que as ações aconteçam de forma harmônica no território: tanto as ações que buscam estruturar e ordenar o território quanto as políticas setoriais urbanas.





PARTE 2

CARACTERÍSTICAS DO URBANO BRASILEIRO

Esta segunda parte do documento aborda as formas como nossas cidades vêm sendo produzidas e as características do urbano brasileiro. Com isso, queremos: (a) compartilhar fatos comuns às áreas urbanas brasileiras; e (b) mostrar desafios que podem dificultar alcançarmos padrões de desenvolvimento urbano sustentável no Brasil.

Resgatar as características do urbano brasileiro ajuda a refletir e a construir os Objetivos de Desenvolvimento Urbano Sustentável (ODUS) de forma coletiva. Ajuda também a incorporar essas características no processo de formulação da PNDU.

2.1. BREVE CONTEXTO

O Brasil é um país urbano desde meados da década de 1960, quando o número de pessoas vivendo em cidades ultrapassou a quantidade de pessoas vivendo no campo. Desde então, a urbanização brasileira se consolidou e, no último Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, chegamos a cerca de 85% da população brasileira morando nas cidades (IBGE, 2010a. Censo 2010, Sinopse).

Mas o Brasil não está sozinho: a urbanização é uma tendência mundial. Atualmente cerca de 55% da população global vive em cidades e em 2050 esse número deve atingir 70%, segundo a Organização das Nações Unidas (ONU). A qualidade das cidades, portanto, impacta diretamente a vida de bilhões de pessoas no mundo e de mais de 160 milhões de pessoas no Brasil (IBGE, 2010. Censo 2010a, Sinopse).

A população brasileira passou de cerca de 32 milhões para cerca de 160 milhões de pessoas vivendo em cidades, no período entre 1960 e 2010, um aumento de 402%. (IBGE, 2010. Censo 2010a, Sinopse)

Além de abrigar grande parte da população mundial e brasileira, as cidades estruturam um sistema complexo de relações econômicas, sociais e políticas na sociedade contemporânea. Dessa forma, os efeitos da produção do espaço urbano são também sentidos nos espaços rurais e naturais:

- As cidades concentram instituições, bens, serviços que impactam as atividades produtivas e a vida no campo;
- As cidades exercem uma enorme pressão sobre os recursos naturais e sobre a produção originária do meio rural;
- As cidades geram externalidades que afetam os meios rural e natural e suas capacidades de prover recursos essenciais à vida das pessoas e do próprio planeta.

Em outras palavras, os meios urbano, rural e natural são tão dependentes um do outro, em vias de mão dupla, que não é possível olhar para o futuro das cidades sem pensar nesses impactos mútuos. Ou ainda: só será possível alcançar um desenvolvimento sustentável de forma ampla se adotarmos padrões sustentáveis de desenvolvimento urbano.

No Brasil, a urbanização do país concentra-se na faixa costeira e nas regiões Sul e Sudeste, a mais urbanizada das macrorregiões. No interior do país, especialmente nas regiões Norte e Centro-Oeste, a urbanização é mais dispersa.



A região Norte é a porção do território brasileiro menos populosa e povoada. Portanto, poucas cidades concentram muitos serviços urbanos e grande parte da população. As cidades são distantes entre si e pouco integradas com os municípios circundantes, sempre estruturados ao longo dos principais rios.

A região Centro-oeste passa por uma rápida e recente urbanização, impulsionada pelo avanço da fronteira agrícola (avanço das atividades agrícolas sobre áreas naturais). Nela as cidades são concentradas ao longo de eixos rodoviários e em alguns polos agroindustriais e extrativistas.

Na região Nordeste, a urbanização mais robusta está no litoral e nas capitais. Já nas regiões Sul e Sudeste a urbanização é mais distribuída no território, em centros urbanos que cumprem funções intermediadoras nos seus territórios.

Taxa de urbanização – 2010



Fonte: IBGE. Evolução da Divisão Territorial do Brasil: 1872-2010, 2011.

Características distintas quanto à sua ocupação e urbanização podem ser observadas nos diferentes biomas brasileiros.

O bioma Mata Atlântica, que se estende ao longo de quase toda costa brasileira, foi historicamente ocupado no processo de colonização e é o mais urbanizado. Nele se localizam as principais cidades do país e a maior perda de vegetação nativa.

A Caatinga tem uma urbanização menos expressiva, fruto de um desenvolvimento econômico mais lento nesse bioma. O Cerrado tem sido afetado pela expansão das fronteiras agrícolas, que impulsiona



taxas elevadas de crescimento da população urbana, mas pequena em termos quantitativos.

Os biomas do Pantanal e dos Pampas têm dinâmicas de ocupação relacionadas ao avanço da pecuária, com a urbanização concentrada em algumas áreas. No bioma Amazônia, de maior extensão territorial, a ocupação se concentra em poucas cidades, o que reflete uma menor urbanização em relação aos demais biomas.

Compreender as características da urbanização brasileira é fundamental para discutirmos os padrões de desenvolvimento urbano que queremos fomentar.

2.2. PADRÕES DE DESENVOLVIMENTO URBANO

Os ODUS e a PNDU pretendem ser instrumentos para alcançarmos padrões sustentáveis de desenvolvimento urbano no contexto brasileiro.

Para isso, nossa trilha para a construção dos ODUS e da PNDU deve:

- reconhecer padrões presentes na estrutura do urbano brasileiro;
- perceber criticamente suas problemáticas e potenciais; e
- enxergar caminhos para uma transformação urbana sustentável no Brasil.

Padrões de desenvolvimento urbano são resultado de processos de produção de cidades. Ou seja, padrões de desenvolvimento urbano refletem espacialmente nosso “jeito de fazer cidades”.

Como sabemos, as cidades são resultado da ação coletiva de diversos agentes, que possuem diferentes necessidades, interesses e perspectivas. Por isso, padrões de desenvolvimento urbano resultam de combinações de características, contextos e forças presentes de maneira única em cada cidade.

Podemos comparar o processo de produção de cidades com um jogo que nunca termina. Esse jogo pode ser justo ou injusto.

Isso já está claro na legislação brasileira. No Estatuto da Cidade, temos:

- o objetivo geral da política urbana, que é “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”, “em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (Art. 1º, Art. 2º);
- a regra geral da política urbana orientada para a redução de desigualdades, que é a “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização” (Art. 2º, IX); e
- outros elementos (diretrizes, instrumentos) disponíveis para alcançar esse objetivo geral.

No contexto da transformação urbana sustentável ou, em outras palavras, na perspectiva do direito



à cidade, o grande objetivo é o bem comum. Quando o jogo está claro e estruturado de forma justa, é possível atuar conscientemente na correlação de forças e orientar os resultados para o benefício coletivo.

2.3. ESCALAS DO FENÔMENO URBANO

Como veremos na Parte 3 deste documento, a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano assume em sua visão de território uma abordagem multiescalar. Isso significa olhar para as cidades a partir de diferentes aproximações, com o objetivo de reconhecer diferentes problemáticas do fenômeno urbano

Esse olhar, que vai da lupa ao satélite, nos ajuda a compreender que os problemas urbanos têm diferentes naturezas, dependendo da escala do território para a qual olhamos. Também nos ajuda a compreender a diversidade urbana presente numa mesma escala do território.

Neste momento em que construímos os ODUS e a PNDU, essa forma de olhar vai além da análise: ela é principalmente uma ferramenta para a ação política no território. Voltando à comparação do processo de produção de cidades com um jogo, podemos imaginar as escalas como níveis ou fases desse jogo.

Em cada nível (escala) temos desafios, pessoas participantes, papéis, regras e meios de ação específicos. Organizar o olhar sobre o fenômeno urbano em escalas nos ajuda a localizar padrões de desenvolvimento urbano existentes e desejados, a reconhecer agentes, a traçar estratégias e escolher instrumentos adequados para a ação nesses diferentes níveis.

De baixo para cima, da lupa ao satélite, organizamos a abordagem multiescalar em cinco níveis, que se referem a diferentes naturezas de problemas urbanos e meios de intervenção. Esses níveis são apresentados no Quadro abaixo:

ESCALA (NÍVEL)	NATUREZA DAS QUESTÕES DE DESENVOLVIMENTO URBANO
<i>Escala de Vizinhança</i> (comunitária, de bairro)	<i>Qualidade do Ambiente Urbano</i> <i>Cidade do Cotidiano</i> (calçadas, praças, pavimentação, microdrenagem, ponto de ônibus, coleta de resíduos sólidos, mobilidade ativa, qualidade das edificações, transições entre espaços públicos e privados etc.)
<i>Escala Intraurbana</i> (mancha urbanizada, podendo ou não extrapolar os limites municipais)	<i>Estruturação e ordenamento do território urbano</i> <i>Sistemas Urbanos Estruturantes</i> (relação entre diferentes bairros, rotas acessíveis, sistema de espaços públicos, áreas verdes e equipamentos urbanos, sistema de transporte e mobilidade urbana, terminais intermodais, estações de transbordo, macrodrenagem, rede de abastecimento de água, rede de coleta de esgotos etc.)



Escala Municipal <i>(todo o território municipal)</i>	Estruturação e ordenamento do território municipal <i>Localizações e conexões, relações entre áreas urbanas, periurbanas, rurais, naturais, sedes, distritos e localidades</i> <i>(estradas vicinais, aterros sanitários, serviços ecossistêmicos, sistemas produtores, sistemas e estações de tratamento de água e esgoto e os troncos coletores, infraestrutura urbana e os serviços urbanos etc.)</i>
Escala Supramunicipal <i>(arranjos urbanos intermunicipais)</i>	Estruturação e ordenamento de territórios intermunicipais (mais de um município, quando esses possuem alto grau de integração urbana) Funções Públicas de Interesse Comum (que extrapolam os limites municipais) <i>(conurbação, movimentos pendulares diários, dinâmicas de regiões metropolitanas, relações de produção e consumo de água, bacias hidrográficas, disposição de resíduos sólidos, equipamentos e empreendimentos de grande impacto etc.)</i>
Escala da Rede Urbana <i>(as cidades no território nacional)</i>	Estruturação da rede urbana no território nacional Relações de interdependência entre cidades <i>Logística, infraestrutura aeroportuária e portuária, grandes infraestruturas e prestação de serviços públicos e privados em nível regional - organização das atividades econômicas e processos de indução estatal de ocupação do território nacional)</i>

2.4. CARACTERÍSTICAS DOS ESPAÇOS INTRAURBANOS⁵

Um rápido passeio por algumas cidades brasileiras, escolhidas ao acaso, certamente deixará nas pessoas que passeiam pelo menos três impressões, que os dados confirmam:

- nossas cidades são muito carentes de infraestrutura, serviços e espaços urbanos de qualidade;
- nossas cidades são em regra muito desiguais, com algumas áreas ricas e muitas áreas pobres;
- nossas cidades são diversas, mesclando traços comuns com características específicas de cada lugar.

Nesta seção, passearemos por características e dados que formam um retrato desses traços comuns e da diversidade urbana brasileira. Para isso, caminharemos da lupa ao satélite: começaremos pelas características internas das cidades (o espaço intraurbano) e seguiremos para uma visão mais geral, do conjunto das cidades brasileiras e de suas relações.

⁵ As menções ao Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) nesta seção do texto restringem-se às diretrizes gerais da Lei (Art. 2º). Diversas outras passagens do Estatuto poderiam ser acionadas como referências nos tópicos abordados. Neste momento, fizemos uma escolha de síntese, mas ressaltamos que as demais disposições também são consideradas para a formulação e a implementação dos ODUS e da PNDU. Esse mesmo raciocínio explica a ausência neste texto de referências presente em outras leis federais pertinentes aos temas tratados. Da mesma forma, privilegiou-se a Agenda 2030 à Nova Agenda Urbana, pela síntese que a primeira representa



Embora cidades e municípios não sejam a mesma coisa, a maior parte dos dados desta seção será apresentada a partir do recorte municipal, porque essa é a forma com que frequentemente nossas informações estão organizadas.

a) Acesso desigual à cidade

O Brasil urbano de hoje reflete processos ligados à formação e à estrutura da sociedade brasileira. Uma desigualdade socioeconômica persistente e com raízes históricas resulta em padrões de desenvolvimento urbano marcados pela desigualdade.

Os benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização não são distribuídos de forma justa. Grande parte das pessoas não tem acesso à moradia adequada, à infraestrutura, a serviços essenciais, a equipamentos urbanos, a espaços públicos de qualidade, e a oportunidades econômicas nas cidades.

No campo do desenvolvimento urbano, costumamos dizer que essas pessoas vivem em “não-cidades”, pois não conseguem usufruir da qualidade de vida que a urbanização poderia lhes oferecer.

O QUE DIZ O ESTATUTO DA CIDADE

Direito à Cidade

O Estatuto da Cidade estabelece como diretrizes: (1) a “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”; (2) a “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização” (Lei 10.257/2001, Art. 2º, I, IX).

O QUE DIZ A CARTA BRASILEIRA PARA CIDADES INTELIGENTES

O Direito de Acesso à Internet para todas as pessoas também deve fazer parte do Direito à Cidade. Isso ficou claro no contexto da pandemia da COVID-19.

O Direito de Acesso à Internet está previsto no Marco Civil da Internet no Brasil (Lei 12.965/2014, Art. 4º, I).

O QUE DIZ A AGENDA 2030 DA ONU

Objetivo 11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resistentes e sustentáveis.

a.1) Acesso desigual à infraestrutura e a serviços básicos

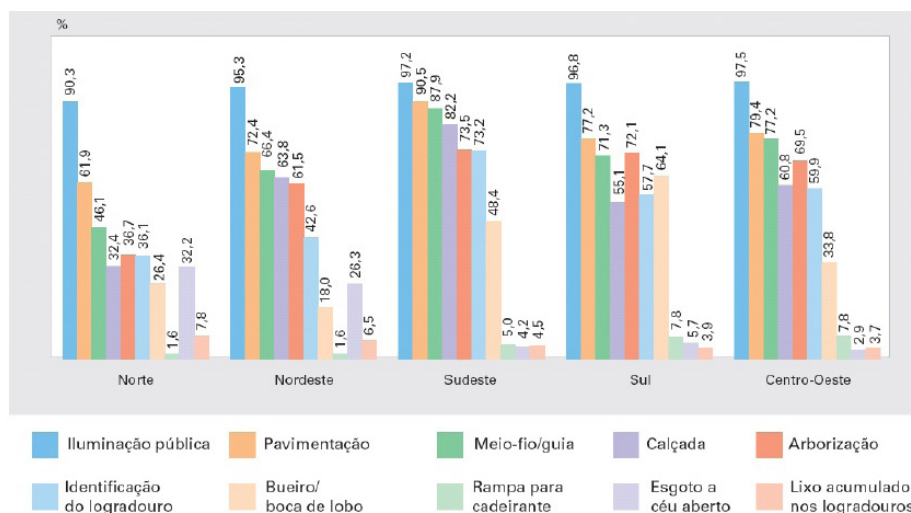
A desigualdade de distribuição de infraestrutura e serviços urbanos em áreas urbanizadas é uma das dimensões do acesso desigual à cidade. A pesquisa *Entorno dos Domicílios* (IBGE, 2010b) revela que:

- 18,3% dos domicílios urbanos brasileiros não tinham acesso por vias pavimentadas, e 31% não tinham acesso por calçadas;
- 3% estavam em vias sem meio-fio/guia e apenas 41,5% tinham acesso por vias com bueiro ou bocas de lobo; esses dados indicam problemas de microdrenagem;
- 39,5% estavam em vias sem identificação; não ter acesso a endereço é muito significativo para vários aspectos do exercício da cidadania; no contexto contemporâneo e da COVID 19, significa que as pessoas são privadas também de serviços de entrega, cada vez mais presentes no ambiente urbano;
- 11% dos domicílios conviviam com situações de esgoto a céu aberto e 5% com situação de lixo acumulado nas suas portas; isso significa expor as pessoas a condições de saúde extremamente precárias.



No gráfico abaixo podemos ver que essas condições variam entre as grandes regiões geográficas brasileiras:

% de domicílios urbanos por características do entorno e grandes regiões (IBGE, 2010b)



Fonte: IBGE, CENSO/2010, Pesquisa de Entorno dos Domicílios

O QUE DIZ O ESTATUTO DA CIDADE

Tratamento prioritário à infraestrutura

O Estatuto da Cidade estabelece como diretriz o “XVIII - tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento”. (Lei 10.257/2001, Art. 2º, XVIII)

O QUE DIZ A AGENDA 2030 DA ONU

Infraestrutura acessível

“9.1 desenvolver infraestrutura de qualidade, confiável, sustentável e resiliente, incluindo infraestrutura regional e transfronteiriça, para apoiar o desenvolvimento econômico e o bem-estar humano, com foco no acesso equitativo e a preços acessíveis para todos.” (ODS 9, Meta 9.1)

a.2.) Déficit e inadequação habitacional

Um dos principais problemas das cidades brasileiras é a oferta de moradia digna, sobretudo nos estratos de renda mais baixos da população. Essa situação está ligada: (1) à baixa oferta e ao elevado custo de terra urbanizada; (2) ao baixo poder aquisitivo de grande parte das famílias brasileiras; e (3) à insuficiente oferta de soluções habitacionais públicas ou de mercado para a população de baixa renda.

Historicamente, a alternativa encontrada pelas famílias que não acessam o mercado formal de habitação foi viver em assentamentos irregulares. Na política habitacional brasileira, as moradias em assentamentos irregulares são classificadas como situações de “inadequação habitacional”. Isso



porque não atendem um ou mais requisitos do que é considerado “moradia digna”.

Moradia adequada e digna envolve: (1) as características físicas da habitação e sua habitabilidade; (2) a garantia da segurança da posse ou propriedade; (3) a disponibilidade de infraestrutura e de equipamentos públicos; (4) o custo para aquisição ou aluguel, que deve ser acessível, de forma que não comprometa excessivamente o orçamento familiar; (5) a proteção contra eventos extremos e riscos; e (6) a localização, que deve oferecer condições de desenvolvimento humano e de fruição das oportunidades urbanas e (7) adequação cultural. (ONU-HABITAT, 2014)

Além da inadequação, também temos o problema do déficit habitacional, que constitui a demanda por novas moradias no país. Essa demanda é calculada com base em algumas variáveis, como: gasto excessivo das famílias com aluguel em relação à sua renda; moradia compartilhada entre famílias (coabitação) e moradias muito precárias, que precisam ser substituídas.

Nos casos de “inadequação habitacional”, as respostas públicas são urbanização, regularização fundiária e, mais recentemente, a assistência técnica para melhorias habitacionais. O “déficit habitacional” é enfrentado com a produção de moradias, o que pode se dar por diferentes mecanismos. O déficit se concentra nos estratos de mais baixa renda da população; nessa faixa, políticas públicas direcionadas e subsídios expressivos são condições necessárias para o atendimento às famílias.

- O déficit habitacional em 2019 era 5,8 milhões de domicílios. Desses, 52% são em ônus excessivo com aluguel urbano, 23% em coabitação (famílias conviventes e todas as que estavam morando em cômodos cedidos e alugados) e 25% habitações precárias (domicílios improvisados e domicílios rústicos) (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021);
- A precariedade e a coabitação são maiores nos domicílios da região Norte, seguido da região Nordeste, enquanto os componentes de ônus excessivo têm maior expressão nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021);
- Nos anos de 2016 a 2019, mais de 23 milhões de domicílios apresentaram ao menos um tipo de inadequação habitacional (infraestrutura e edificação) (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2020);

O QUE DIZ O ESTATUTO DA CIDADE

Regularização fundiária e oferta habitacional

O Estatuto da Cidade estabelece como diretrizes: (1) a “regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais”; (2) a “simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais”. (Lei 10.257/2001, Art. 2º, XIV e XV)

O QUE DIZ A AGENDA 2030 DA ONU

Habitação para todas as pessoas

“Até 2030, garantir o acesso de todos a habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas.” (ODS 11, Meta 11.1)



a.3.) Carência de espaços públicos e de acessibilidade urbana

Espaços públicos, áreas verdes, mobiliários e equipamentos urbanos são essenciais para as cidades em muitos sentidos: para o lazer, o esporte, a cultura, o convívio entre pessoas, a permeabilidade do solo, a qualidade do ambiente construído e natural, o suporte a atividades do dia a dia (ponto de ônibus, bancos, lixeiras etc.).

Além disso, quando essas áreas e equipamentos se organizam como um sistema, potencializam suas funções, qualificam a paisagem urbana e ajudam a construir identidade e pertencimento nas cidades.

No entanto, a criação e a manutenção desses espaços e equipamentos recebem pouca atenção e investimentos. Calçadas degradadas, praças abandonadas, parques desequipados, ausência de iluminação pública são comuns nas cidades brasileiras.

Essa condição reforça as percepções de ausência do Estado e de medo e favorecem a ocorrência de situações de violência urbana. Este é mais um aspecto em que a desigualdade se apresenta. Localizações de alta renda costumam ser bem servidas, enquanto localizações de baixa renda e assentamentos informais sofrem com a ausência dessas áreas e equipamentos.

As cidades não são acessíveis às pessoas idosas e às pessoas com deficiência. O desenho das vias e calçadas, o transporte público e a funcionalidade do espaço urbano não asseguram a mobilidade autônoma desses grupos.

- Apenas 4,7% dos domicílios permanentes do Brasil estão voltados para logradouros públicos que oferecem rampas para cadeirantes. Esse percentual é ainda menor, apenas 1,6%, nas regiões Norte e Nordeste (IBGE, 2010b).

O QUE DIZ A AGENDA 2030 DA ONU

Acesso universal a espaços públicos

“Até 2030, proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, em particular para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência” (ODS 11, Meta 11.7)

a.4.) Violência urbana

O acesso desigual à cidade está diretamente relacionado à renda das pessoas, mas não somente. Grupos sociais específicos sofrem limitações adicionais no exercício de seu direito à cidade.

Mulheres, pessoas LGBTQIA+, pessoas negras, pessoas com deficiência, crianças, pessoas jovens, pessoas idosas, povos e comunidades tradicionais vivenciam questões específicas em razão do grupo social a que pertencem. Essa desigualdade extrema revela-se, por exemplo, em casos de violência urbana.

Algumas cidades brasileiras concentram grande parte dos casos de homicídio registrados no país. Mas dentro dessas cidades, as ocorrências concentram-se nas periferias, em áreas desprovidas de infraestrutura e serviços, e em assentamentos informais. A exclusão socioespacial e a violência urbana caminham lado a lado e contribuem para agravar as condições de vida de grupos populacionais



específicos.

Nos territórios que concentram ocorrências, pessoas jovens e negras são mais afetadas. A grande maioria das vítimas de homicídio é composta por justamente por pessoas jovens, pretas e pardas. As mulheres e os grupos LGBTQIA+ também são afetados pela violência de forma diferente, como vítimas de abuso sexual e agressão física e moral, em casa, nas ruas e nos transportes públicos.

De acordo com o Atlas da violência (IPEA, 2020), do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA):

- A taxa média brasileira de homicídios por 100 mil habitantes foi de 27,8 (2018);
- A taxa média brasileira de homicídios de pessoas negras por 100 mil habitantes foi de 37,8, contra 13,9 de pessoas não negras. Em 2018 as pessoas negras representaram 75,7% das vítimas de homicídios;
- A taxa média brasileira de homicídios de mulheres por 100 mil habitantes foi de 4,3 (2008). 68% das mulheres assassinadas no Brasil em 2018 eram negras. Em Alagoas, foram mortas quase sete vezes mais mulheres negras do que não negras;
- Homicídios de adolescentes e jovens atingem mais os moradores homens de periferia e áreas metropolitanas dos centros urbanos. Entre 2008 e 2018, 91,8% das vítimas de homicídio foram homens; 55,3% dos homicídios foram de homens jovens, entre 15 e 29 anos;
- O sistema de saúde não identificou o local de ocorrência de 32% dos óbitos por homicídios. Nos 68% restantes, a rua foi o local onde mais aconteceram mortes por homicídio (69,4% para vítimas homens e 45,1% para vítimas mulheres).
- 138 pessoas LGBTQIA+ foram vítimas de homicídio em 2018 (2018, Fonte: Disque 100). 93,4% das pessoas LGBTQIA+ vítimas de violência viviam em zona urbana (2018, Fonte: Sinan/MS).

O QUE DIZ A AGENDA 2030 DA ONU

Violência de gênero

“Eliminar todas as formas de violência contra todas as mulheres e meninas nas esferas públicas e privadas, incluindo o tráfico e exploração sexual e de outros tipos”. (ODS 5, Meta 5.2)

Todas as formas de violência

“Reduzir significativamente todas as formas de violência e as taxas de mortalidade relacionada, em todos os lugares”. (ODS 16, Meta 16.1)

b) Estruturação inadequada e ineficiente do território

As cidades brasileiras são caracterizadas historicamente pelo crescimento desordenado e informal. Um dos resultados disso é a desigualdade de acesso à cidade pelas pessoas, sobretudo as de menor



renda.

Estratégias territoriais mais adequadas são um passo necessário para promover transformações urbanas sustentáveis. Elas não resolvem sozinhas todas as nossas questões urbanas, mas são indispensáveis para ajudar a solucionar problemas do passado sem gerar novos problemas no futuro.

b.1.) Desarticulação entre os espaços urbano, rural e natural

As cidades não são pontos isolados no território: elas se relacionam entre si e com os meios rural e natural. A dependência da cidade de recursos originários do campo e da natureza se dá cotidianamente.

As interfaces e intercâmbios entre os meios urbano, rural e natural manifestam-se em fluxos de materiais, pessoas, recursos naturais, capital, bens, empregos, informações e tecnologia, entre outros.

O meio rural produz insumos para alimentar as pessoas e as cadeias produtivas de todos os setores econômicos. O meio natural também provê serviços ambientais e ecossistêmicos necessários para a subsistência das pessoas e das atividades econômicas.

Somos dependentes de água, energia, alimentos, ar puro etc. Ao mesmo tempo, as diferentes atividades humanas geram impactos e produzem resíduos que devem ser de alguma maneira processados. Essas interações formam um sistema complexo de relações, que precisam estar em equilíbrio para não colapsar.

Às vezes, as relações são próximas e claras: (1) o alimento produzido na zona rural do município é consumido na própria cidade; (2) a água consumida na cidade é produzida em manancial próprio do município; (3) o resíduo coletado na cidade é tratado nas suas imediações.

Outras vezes, as relações são distantes e difíceis de serem percebidas: (1) minérios produzidos em um município viajam o mundo e retornam ao consumo como bens de alto valor agregado; (2) a água produzida em um município abastece dezenas de cidades; (3) esgoto não tratado em uma cidade compromete o solo e os recursos hídricos de uma região.

A geografia desse sistema é elástica e os exemplos podem ser inúmeros. Mas essas distintas geografias são unidas conceitualmente pela noção de que tudo o que produzimos e consumimos deve se pautar na utilização responsável de recursos, pois eles são finitos. A abordagem de economia circular, em que resíduos são vistos como insumos, em um ciclo que se retroalimenta, é útil também para pensar as relações entre os espaços urbano, rural e natural.

O QUE DIZ O ESTATUTO DA CIDADE

Integração urbano-rural

O Estatuto da Cidade estabelece como diretrizes: (1) a “integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência”; (2) a “adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência”; e (3) a “proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico”. (Lei 10.257/2001, Art. 2º, VII, VIII e XII)

O QUE DIZ A AGENDA 2030 DA ONU

Relações positivas urbano-rural-periurbana

“Apoiar relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, periurbanas e rurais, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento” (ODS 11, Meta 11.a)

Impacto ambiental das cidades

“Até 2030, reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, gestão de resíduos municipais e outros”. (ODS 11, Meta 11.6)

Valores dos ecossistemas e da biodiversidade

“Até 2020, integrar os valores dos ecossistemas e da biodiversidade ao planejamento nacional e local, nos processos de desenvolvimento, nas estratégias de redução da pobreza, e nos sistemas de contas.” (ODS 15, Meta 15.9)



Ainda estamos pouco conscientes no Brasil e em nossas cidades desses processos. Novos modelos, orientados para o desenvolvimento urbano sustentável, devem considerar esses aspectos e trazê-los concretamente para as estratégias de estruturação e ordenamento do território.

b.2.) Ocupação e expansão não planejadas de áreas urbanas

A ocupação desordenada, informal ou não planejada das cidades brasileiras pode ser observada dentro das áreas urbanas e nas suas expansões. Dentro das áreas urbanas, temos assentamentos irregulares em localizações que geralmente possuem algum tipo de restrição para a ocupação formal.

Esses assentamentos podem estar em regiões mais ou menos periféricas, dependendo da cidade. Em geral, estão em áreas que podem ser urbanizadas e regularizadas. Quando isso não é possível, reassentamentos em novas localizações precisam ser providenciados.

Padrões de ocupação informal estão ligados aos processos históricos de produção de nossas cidades. Mas a incorporação de novas áreas urbanas segue sendo não planejada em muitos casos. Os processos de expansão urbana nem sempre são justificados tecnicamente ou, mesmo quando justificados, nem sempre são baseados em projetos urbanos de ocupação das novas áreas incorporadas ao perímetro urbano.

Áreas perigosas também são frequentemente ocupadas por assentamentos informais e podem formar áreas de risco associadas a diferentes processos: inundações, enxurradas, deslizamentos, movimentos gravitacionais de massa. As pessoas que vivem nessas situações têm seu direito à vida ameaçado.

O perímetro urbano é definido em lei pelos municípios. Sua ampliação deveria ser amparada por projetos específicos (Estatuto da Cidade, Art. 42-B). A inexistência de projetos específicos de expansão urbana sob pena de nulidade dos parcelamentos do solo implantados.

Mas a prática mostra que a ampliação do perímetro urbano muitas vezes ocorre para viabilizar a implantação de loteamentos urbanos, projetos habitacionais ou outros usos, independentemente de sua conexão com a mancha urbanizada da cidade. Isso porque o preço da terra é menor nessas áreas, entre outras motivações.

Processos não planejados de expansão das cidades podem viabilizar ações imediatas, mas tem consequências negativas em médio e longo prazos.

Alguns exemplos: (1) o alto custo de implantação e manutenção de infraestruturas pelo poder público

O QUE DIZ O ESTATUTO DA CIDADE

Planejamento do desenvolvimento das cidades

O Estatuto da Cidade estabelece como diretrizes: (1) o “planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente”; (2) “oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais. (Lei 10.257/2001, Art. 2º, IV, VII)

O QUE DIZ A AGENDA 2030 DA ONU

Sistema de transporte

“Até 2030, proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão dos transportes públicos, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos.” (ODS 11, Meta 11.2)

Capacidade de planejamento

“Até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e a capacidade para o planejamento e a gestão participativa, integrada e sustentável dos assentamentos humanos, em todos os países.” (ODS 11, Meta 11.3)



em áreas afastadas; (2) distância entre equipamentos urbanos e locais de moradia; (3) distância entre locais de moradia e emprego; (4) formação de bairros dormitório; (5) grandes deslocamentos diários casa-trabalho-estudo pelas pessoas; (6) demanda por sistemas de transporte e congestionamentos; (7) conflitos de ocupações urbanas com áreas que prestam serviços ambientais para a cidade.

b.3.) Subutilização de áreas servidas de infraestrutura

Um dos desafios enfrentados nas cidades brasileiras é melhorar o aproveitamento de infraestruturas já instaladas nos processos de desenvolvimento urbano. Áreas urbanas que já dispõem de infraestrutura, serviços e equipamentos urbanos constituem excelentes localizações de moradia para as pessoas e alocação de outros usos e atividades compatíveis.

A lógica de “cidades compactas” se apoia nessa ideia de melhorar o aproveitamento de áreas já urbanizadas. Essa ideia está ligada a alguns princípios. Por exemplo: (1) otimizar investimentos públicos que foram realizados ao longo de anos para equipar essas áreas; (2) oferecer melhores condições de vida às pessoas moradoras, pela proximidade de equipamentos, serviços urbanos e oportunidades de emprego; (3) diminuir a necessidade de grandes deslocamentos casa-trabalho; (4) diminuir a pressão para expansão horizontal das cidades, que afeta áreas rurais, naturais, regiões produtoras de água e outros serviços ecossistêmicos; (5) evitar a necessidade de realizar investimentos públicos para equipar novas áreas resultantes de processos de expansão horizontal das cidades.

A subutilização de áreas urbanas servidas de infraestrutura é facilmente reconhecível em cidades grandes. Mas a situação se aplica a cidades de diferentes perfis. São características desse processo: (1) o esvaziamento de regiões centrais, servidas de infraestrutura e de equipamentos (hospitais, escolas, centros culturais etc.); (2) a presença de vazios urbanos dentro das manchas urbanizadas; (3) expansões horizontais desnecessárias das áreas urbanas.

b.4.) Ordenamento, uso e ocupação do solo inadequados

O ordenamento, o uso e a ocupação do solo são mecanismos que permitem organizar o funcionamento do território municipal. No Brasil, o ordenamento, o uso e a ocupação do solo são uma atribuição constitucional delegada aos municípios. Trata-se de um “superpoder” que nem sempre é totalmente compreendido e bem utilizado, em benefício das pessoas e do equilíbrio do sistema urbano, rural e natural.

As disciplinas de ordenamento, uso e ocupação do solo devem ser utilizadas para: (1) salvaguardar as relações entre campo, cidade e natureza; (2) organizar sistemas estruturantes do território que atendam adequadamente todas as pessoas (mobilidade e transportes, áreas verdes, espaços livres etc.); (3) distribuir adequadamente diferentes usos no território (moradia, trabalho, lazer, serviços), de forma a manejar conflitos e assegurar que todas as pessoas tenham acesso à cidade; (4) estabelecer padrões de ocupação compatíveis com o meio físico (geografia) e a infraestrutura de suporte; (5) promover .

No caso das cidades brasileiras, é comum observarmos, entre outros: (1) ausência ou inadequada delimitação de perímetros urbanos, áreas periurbanas, rurais e naturais; (2) ausência de disciplinas



voltadas aos espaços rurais e naturais; (3) uso insustentável dos recursos naturais e relações predatórias com o meio ambiente, (4) aproveitamento inadequado dos benefícios da urbanização e de infraestruturas instaladas; (5) conflitos no uso do solo urbano e proximidades de atividades desconformes; (6) baixa qualidade do ambiente construído.

Promover transformações urbanas sustentáveis nas cidades brasileiras depende: (1) de um ordenamento territorial com parâmetros de uso e ocupação do solo adequados às realidades locais; (2) da sua conexão com contextos mais amplos; (3) da tomada de decisões compartilhadas e do estabelecimento de pactos sociais em torno de agendas comuns de desenvolvimento.

O QUE DIZ O ESTATUTO DA CIDADE

Ordenamento, uso e ocupação do solo

O Estatuto da Cidade estabelece como diretriz a “ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos; b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana; d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente; e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; f) a deterioração das áreas urbanizadas; g) a poluição e a degradação ambiental; h) a exposição da população a riscos de desastres”. (Lei 10.257/2001, Art. 2º, VI)

b.5.) Desvalorização do patrimônio cultural material e imaterial

A preservação do patrimônio cultural é um grande desafio no país e, conseqüentemente, nas cidades brasileiras. Desde 1936, o Brasil possui um órgão nacional que se ocupa desse tema: o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). Além dessa estrutura nacional, instituições voltadas à preservação do patrimônio cultural também existem em estados e municípios.

Apesar disso, a cultura de valorização e preservação de nosso patrimônio cultural ainda é muito frágil no país. Muitas vezes, ao invés de o patrimônio cultural ser visto como um ativo, ele é visto como um entrave para o desenvolvimento. Além de questões culturais, as dificuldades envolvidas na gestão de um bem tombado levam a esse tipo de raciocínio.

A tarefa de preservar o patrimônio cultural é comum à União, aos estados e aos municípios. Todos os entes podem promover ações de preservação, inclusive o tombamento de bens, o que implica numa limitação administrativa ao direito de exercício da propriedade. O nível de proteção está ligado ao reconhecimento da relevância daquele bem para a memória nacional, estadual ou local.

O nível de proteção também determina quem deve estar envolvido na gestão do bem protegido. A coordenação de ações é reconhecidamente uma necessidade nessa área. Isso motiva o debate em torno da estruturação de um Sistema Nacional do Patrimônio Cultural (SNPC).

Independentemente disso, os municípios têm um papel central a cumprir na preservação do patrimônio cultural. Isso porque os municípios dispõem de ferramentas indispensáveis para salvaguardar o patrimônio cultural, especialmente quando ele afeta bens imóveis.

Medidas regulatórias de ordenamento, uso e ocupação do solo, e instrumentos de gestão disponíveis no Estatuto da Cidade, disciplinados em plano diretor municipal, são ferramentas exclusivamente municipais. Elas contêm mecanismos para proteger o patrimônio e dirimir conflitos relacionados ao exercício da propriedade, em prol do interesse da coletividade.

- Até janeiro de 2017, o Brasil possuía 88 conjuntos urbanos protegidos (Fonte: DEPAM/IPHAN). Disponível em: < <http://portal.iphan.gov.br> >



O QUE DIZ O ESTATUTO DA CIDADE

Proteção, preservação e recuperação

O Estatuto da Cidade estabelece como diretriz a “proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico.” (Lei 10.257/2001, Art. 2º, XII)

O QUE DIZ A AGENDA 2030 DA ONU

Proteção e salvaguarda do patrimônio cultural

“fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo” (ODS 11, Meta 11.4)

c) Emergência climática

A expressão emergência climática tem sido usada para chamar atenção sobre os riscos do aquecimento global à vida no planeta. O aquecimento global refere-se ao aumento da temperatura média da atmosfera terrestre e dos oceanos, com consequências para todo o sistema terrestre.

Esse aumento da temperatura é causado por emissões de gases de efeito estufa (GEE). Os principais gases de efeito estufa são o dióxido de carbono (CO₂) e o gás metano (CH₄), lançados à atmosfera em quantidades maiores do que sistema terrestre consegue absorver.

As emissões de GEE em grandes quantidades estão ligadas a atividades humanas, baseadas em um modelo de produção e consumo que caminha para superar os limites da sustentabilidade do planeta. Esse modelo de desenvolvimento requer ajustes urgentes, para estancar o efeito estufa e seus efeitos.

Diversos fatores contribuem para um estado de emergência climática. A queima de combustíveis fósseis e mudanças no uso do solo, como o desmatamento, são dois deles. Discussões globais mostram que, se a taxa atual de aquecimento for mantida, ou seja, se nada for feito para a redução drástica das emissões, a temperatura média global crescerá 1,5°C até 2040. Em países tropicais, como o Brasil, algumas regiões podem registrar aumento de mais que 2°C em média.

As frentes de ação desdobram-se em medidas de mitigação e adaptação à mudança do clima.

No debate global, as ações locais e o protagonismo das cidades são cada vez mais evidenciadas na agenda de mudança do clima. No caso brasileiro, a concentração da população nas cidades e a competência municipal pelo ordenamento, uso e ocupação do solo fazem do nível local um protagonista na consecução dos compromissos assumidos pelo Governo Brasileiro na agenda global de mudança do clima.

O QUE DIZ A AGENDA 2030 DA ONU

Mitigação e adaptação à mudança do clima nas cidades

“Até 2020, aumentar substancialmente o número de cidades e assentamentos humanos adotando e implementando políticas e planos integrados para a inclusão, a eficiência dos recursos, mitigação e adaptação à mudança do clima, a resiliência a desastres; e desenvolver e implementar, de acordo com o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, o gerenciamento holístico do risco de desastres em todos os níveis.” (ODS 11, Meta 11.b)



c.1.) Adaptação à mudança do clima nas cidades

A adaptação à mudança do clima está ligada a potenciais efeitos de eventos climáticos extremos provocados pelo aquecimento global. Enxurradas, inundações, deslizamentos de terra, secas prolongadas, ilhas de calor, insegurança hídrica, insegurança alimentar, afetam as condições de vida e subsistência das pessoas. Afetam também as condições de desenvolvimento econômico e agravam o quadro de desigualdades sociais.

Adaptação e mitigação caminham juntas. O improvável alcance das metas de redução de emissões fixadas no Acordo de Paris não exclui a necessidade de adotarmos medidas de preparação para redução de riscos de desastres.

Por exemplo: (1) aumentar a resiliência das infraestruturas urbanas; (2) adequar o uso e a ocupação do solo; (3) promover intervenções de drenagem urbana e saneamento de fundos de vales; (4) desenvolver redundâncias e modelos alternativos de abastecimento de água e geração de energia; (5) tratar áreas de risco; (6) elaborar planos de contingência; (7) implementar infraestruturas verdes (Soluções Baseadas na Natureza – SBNs).

A implementação de medidas de adaptação à mudança do clima é uma necessidade em todas as cidades e municípios brasileiros. No entanto, as medidas podem ser mais ou menos amplas e urgentes dependendo da realidade local.

Nos maiores centros urbanos, potenciais impactos sociais e econômicos são amplificados. Eles concentram grande parte da população, do Produto Interno Bruto (PIB), e do poder de influência sobre agendas políticas e mobilização de recursos. Nos municípios menores, a depender das atividades econômicas predominantes em seus territórios, os impactos também podem ser muito significativos.

Em termos geográficos, os recortes territoriais mais importantes na perspectiva do clima estão ligados à localização costeira dos municípios e às regiões com regimes hídricos específicos. São particularmente importantes aqueles situados semiárido brasileiro, e os municípios que possuem registros recorrentes de desastres associados a altos índices pluviométricos sazonais (região serrana do Rio de Janeiro, por exemplo).

O QUE DIZ O ESTATUTO DA CIDADE

Evitar a exposição das pessoas a riscos de desastres

O Estatuto da Cidade estabelece como diretriz a “ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar [...] a exposição da população a riscos de desastres”. (Lei 10.257/2001, Art. 2º, VI, h)

O QUE DIZ A AGENDA 2030 DA ONU

Redução de riscos de desastres nas cidades

“Até 2030, reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por catástrofes e diminuir substancialmente as perdas econômicas diretas causadas por elas em relação ao produto interno bruto global, incluindo os desastres relacionados à água, com o foco em proteger os pobres e as pessoas em situação de vulnerabilidade.” (ODS 11, Meta 11.5)

Resiliência e adaptação

“reforçar a resiliência e a capacidade de adaptação a riscos relacionados ao clima e às catástrofes naturais em todos os países.” (ODS 13, Meta 13.1)

c.2.) Contribuições das cidades para o aquecimento global

Além de sofrerem efeitos da mudança do clima, é importante ter em mente que as cidades contribuem para o agravamento do aquecimento global. Isto é, as cidades também são responsáveis pelas causas e não apenas sofrem consequências da mudança do clima.

Estudos mostram que as cidades são responsáveis por 75% das emissões globais de CO₂, tendo



o setor de transportes, as edificações e a geração de resíduos como os maiores contribuintes. O processo insustentável de urbanização, que utiliza de forma ineficiente os recursos disponíveis e impõe padrões também ineficientes de vida urbana, agrava as crises climática e ambiental.

A mitigação visa evitar emissões de gases de efeito estufa ou retirá-los da atmosfera. Nas cidades, padrões de desenvolvimento urbano podem ser orientados por estratégias de baixo carbono.

Essas estratégias contemplam, por exemplo: (1) incentivar a mobilidade ativa e reduzir a necessidade de longos deslocamentos diários por transporte motorizado poluente; (2) promover o uso de construções e tecnologias sustentáveis; (3) reduzir desperdícios de todo tipo de recursos; (4) dar destinação adequada e diminuir a geração de resíduos (agenda “lixo zero”) (5) proteger e recuperar a cobertura vegetal e a biodiversidade local; (6) estimular atividades econômicas não poluentes e comprometidas com a agenda de descarbonização.

No caso brasileiro, a competência municipal pelo ordenamento, uso e ocupação do solo, e pelo planejamento e gestão de todo o seu território, faz com que o nível local possa ter uma ação ainda mais efetiva nos processos de mitigação. Por exemplo: o ordenamento territorial municipal pode alcançar mudanças de uso do solo inclusive em áreas não urbanizadas.

Assim como na adaptação, a implementação de medidas de mitigação à mudança do clima é uma necessidade em todas as cidades e municípios brasileiros. No entanto, também deve ser adaptada às realidades locais. Por exemplo, o bioma amazônico abrange 49% do território nacional e tem extrema relevância para a mitigação.

O QUE DIZ O ESTATUTO DA CIDADE

Limites da sustentabilidade

O Estatuto da Cidade estabelece como diretrizes: (1) a “adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência”; e (2) a “proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico”. (Lei 10.257/2001, Art. 2º, VIII e XII)

O QUE DIZ A AGENDA 2030 DA ONU

Convenção Quadro da ONU sobre Mudança do Clima

“ODS 13. Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos”

** Reconhecendo que a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima é o fórum internacional, intergovernamental primário para negociar a resposta global à mudança do clima”.*

c.3.) Inadequação tecnológica e ineficiência energética

O quadro insustentável de utilização de recursos naturais tem relação com todos os setores da sociedade e componentes do meio urbano. Particularmente, a forma como construímos nossas cidades e as demandas impostas pelo ambiente construído sobrecarregam o sistema ambiental.

Por esse motivo, os sistemas construtivos e suas tecnologias também precisam ser transformados a partir de critérios de sustentabilidade. As cidades concentram cerca de 70% da economia e respondem por 60% do consumo de energia globais.

Embora a matriz energética brasileira seja mais limpa do que a encontrada na maioria dos outros países, há muito trabalho a ser feito para alcançar padrões mais elevados de eficiência energética.

Nas cidades, há vasto campo a ser explorado nesse sentido. Por exemplo: (1) adotar materiais e sistemas construtivos adaptados ao clima para reduzir o consumo de energia nas edificações; (2) adotar tecnologias distribuídas para geração de energia limpa; (3) aproveitar resíduos para geração de



energia (biogás); (4) reduzir o efeito de ilhas de calor com técnicas de desenho urbano e qualificação ambiental; (5) estimular a mobilidade ativa e reduzir a dependência de utilização de sistemas de transporte.

Em termos de ambiente construído, um ponto essencial na realidade brasileira é melhorar as condições de habitabilidade em assentamentos irregulares, por meio: (1) de processos de urbanização integral; e (2) de assistência técnica gratuita para melhorias habitacionais. Isso é especialmente relevante no contexto de crise sanitária dado pela pandemia da COVID19.

O QUE DIZ O ESTATUTO DA CIDADE

Padrões tecnológicos e construtivos sustentáveis

O Estatuto da Cidade estabelece como diretrizes: (1) o “estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais”; (2) a “garantia de condições condignas de acessibilidade, utilização e conforto nas dependências internas das edificações urbanas, inclusive nas destinadas à moradia e ao serviço dos trabalhadores domésticos, observados requisitos mínimos de dimensionamento, ventilação, iluminação, ergonomia, privacidade e qualidade dos materiais empregados”. (Lei 10.257/2001, Art. 2º, XVII e XIX)

O QUE DIZ A AGENDA 2030 DA ONU

Acesso sustentável à energia

ODS 7. Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos

d) Projetos políticos de cidades

O modelo de desenvolvimento atual vem ignorando a natureza cumulativa de seus impactos socioeconômicos e ambientais no território. Esses impactos decorrem de padrões de produção e consumo insustentáveis e podem ser observados tanto na escala global quanto no nível local.

As repercussões inerentes ao crescimento populacional e urbano são agravadas no contexto do aquecimento global. Demandas crescentes por recursos necessários à sobrevivência devem levar ao acirramento de disputas e conflitos no e pelo território, com o passar dos anos.

As profundas desigualdades socioespaciais brasileiras trazem mais complexidade a esse quadro. Os recursos não são distribuídos de forma equitativa e os impactos da mudança do clima são maiores em grupos sociais vulneráveis. Com isso é necessário acoplar a noção de justiça climática à justiça socioespacial.

Os padrões brasileiros de desenvolvimento urbano são historicamente insustentáveis, sob diversas perspectivas. Acumulamos problemas – os passivos urbanos, aos quais se somam outros. O desafio de promover transformações urbanas sustentáveis no Brasil não é trivial.

É preciso olhar para o futuro sem descuidar dos nossos passivos urbanos. Os desafios já instalados são tantos que iniciativas de desenvolvimento urbano se transformam exclusivamente em ações para “correr atrás do prejuízo”.

De fato, reverter os diferentes déficits de acesso à cidade é um dos nossos maiores desafios. Mas “correr atrás do prejuízo” não pode significar também “enxugar gelo”. A expressão popular “enxugar gelo” ilustra a seguinte dinâmica: enquanto tentamos resolver enormes déficits, outros se acumulam.

Isso porque não enfrentamos as causas estruturais desses déficits. Isto é, não temos tido sucesso em interferir nos processos que levam a esses padrões desiguais e predatórios de desenvolvimento urbano.

Uma tomada de consciência se faz necessária e novos pactos políticos precisam ser estabelecidos.



d.1.) Distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização

A produção do espaço urbano é um processo coletivo, que resulta de ações de diferentes segmentos da sociedade ao longo do tempo. Todos os investimentos realizados nas cidades impactam o conjunto das pessoas, de forma mais ou menos direta, mais positiva ou mais negativa.

A cidade é um bem comum, que deve cumprir funções sociais no interesse da coletividade. As funções sociais da cidade são pactuadas democraticamente e suas regras são as definidas em plano diretor. Com isso, as funções sociais da cidade passam a regular as propriedades urbanas, que também devem cumprir sua função social.

Os parâmetros de uso e ocupação do solo que balizam a função social da propriedade urbana também são dados pelo plano diretor. Esses parâmetros indicam quando um imóvel está subutilizado ou subaproveitado e as medidas de adequação que os seus proprietários devem tomar para cumprir a função social.

No urbanismo e no ramo do direito urbanístico, há duas noções essenciais: (1) o “direito de construir” é um bem público; (2) a valorização imobiliária decorrente de investimentos e ações públicas no território é um recurso da cidade, que deve ser capturado e distribuído no interesse da coletividade.

Assim, entende-se que proprietários de imóveis têm “direito de construir”: (1) de forma gratuita, uma quantidade limitada de área construída; (2) de forma onerosa, a quantidade adicional de área construída permitida pelas normas urbanísticas.

Entende-se, ainda, que os proprietários de imóveis não têm: (1) direitos adquiridos quanto aos regramentos de uso e ocupação do solo e benefícios extraordinários deles decorrentes; (2) direito de manter suas propriedades ociosas, em desacordo com as funções sociais da propriedade e da cidade.

Os municípios são responsáveis pelas políticas de desenvolvimento urbano em seus territórios. Isso significa que os municípios devem: (1) zelar pelo cumprimento dessas regras aprovadas em lei; (2) capturar e aplicar adequadamente recursos provenientes da urbanização, em benefício da coletividade.

Um dos efeitos das ações de desenvolvimento urbano é a valorização imobiliária. Medidas como mudanças no uso do solo, no coeficiente de aproveitamento, nas taxas de ocupação têm impactos diretos no preço da terra e das edificações. Projetos e obras urbanos podem valorizar ou desvalorizar terrenos e edificações, na sua vizinhança ou em bairros inteiros.

Um exemplo comum é a valorização decorrente da transformação legal de áreas rurais em áreas urbanas. A mudança de regime urbanístico leva a grandes valorizações no preço da terra, que deixa de ser vendida em hectares para ser vendida em metros quadrados. Isso mesmo sem nenhuma provisão de infraestrutura e serviços nessas novas áreas incorporadas ao perímetro urbano.

A captura e distribuição das chamadas mais valias urbanas são mecanismos de redistribuição no território de recursos provenientes da urbanização. O objetivo é equilibrar os ônus e benefícios da urbanização, no interesse da coletividade. Trata-se de uma importante fonte de recursos municipais que contribui para promover a justiça socioespacial. Isto é, contribui para que investimentos possam ser feitos nas áreas que mais precisam.

Por falta de tradição, cultura e capacidade institucional, poucos municípios brasileiros têm aplicado de forma sistemática mecanismos de captura e distribuição de mais valias urbanas. Da mesma maneira e pelos mesmos motivos, o direito de construir como um bem comum ainda não é efetivado na maior



parte dos municípios brasileiros.

O QUE DIZ O ESTATUTO DA CIDADE

Financiamento do desenvolvimento urbano

O Estatuto da Cidade estabelece como diretrizes: (1) a “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização”; (2) a “adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais”; (3) a “recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos”. (Lei 10.257/2001, Art. 2º, IX, X e XI)

d.2.) Conexão entre desenvolvimento urbano, desenvolvimento econômico e social

Na sociedade contemporânea, as cidades têm um papel central no desenvolvimento econômico das regiões e países. As cidades organizam relações e fluxos de produção e consumo no território, concentram riqueza, oportunidades de trabalho, emprego e renda para as pessoas.

As cidades ocupam lugares diversos nos circuitos econômicos nacionais e globais. Podem ter maior ou menor protagonismo, papéis mais ou menos especializados, e dedicação orientada para diferentes ramos de atividade econômica. Essa diversidade é esperada e inerente à organização das cidades em rede.

O ponto comum entre as cidades é garantir oportunidades às pessoas para seu sustento e bem-estar cotidianos. Essa preocupação deve estar presente independentemente das características e da inserção da cidade em circuitos econômicos mais amplos.

A qualidade de vida e, no caso brasileiro, a redução de desigualdades socioespaciais dependem do quanto as cidades são capazes de oferecer essas condições às pessoas. Por esse motivo, as cidades devem conectar estratégias de desenvolvimento urbano e de desenvolvimento econômico em suas visões de futuro.

No Brasil, o plano diretor é o instrumento básico de política urbana que normalmente expressa a visão de futuro da cidade. Mas os planos diretores: (1) não são obrigatórios para todos os municípios; (2) nem sempre conectam visões de desenvolvimento urbano e de desenvolvimento econômico em suas estratégias territoriais; e (3) frequentemente não influenciam de forma ampla as ações municipais, pois são vistos como assunto das secretarias de urbanismo ou afins.

Há diferenças muito grandes entre os municípios brasileiros em termos de capacidades econômicas, inserção em circuitos econômicos mais amplos e oferta de oportunidades às pessoas. Em um momento de crise global e nacional que exige mudanças de paradigmas, estratégias de desenvolvimento local são mais do que necessárias.

A diversidade territorial brasileira deve ser encarada como uma fortaleza. Cada território tem suas potencialidades inerentes. Essas potencialidades devem ser reconhecidas e alavancadas em estratégias de desenvolvimento que articulem aspectos culturais, sociais, econômicos, ambientais, a partir de um enfoque territorial e colaborativo.



Políticas municipais de desenvolvimento urbano, associadas ou não ao plano diretor, podem cumprir esse papel.

O QUE DIZ O ESTATUTO DA CIDADE

Cooperação entre níveis de governo e sociedade

O Estatuto da Cidade estabelece como diretrizes: (1) a “cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social”; (2) a “isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social”. (Lei 10.257/2001, Art. 2º, III, XVI)

d.3) Acesso ao poder e à tomada de decisões

A cidade é um bem comum construído permanentemente por muitos agentes. A cidade é também o lugar de moradia de mais de 85% das pessoas no Brasil.

Dessa forma, decisões com impactos nas cidades deveriam ser tomadas de forma compartilhada pelas pessoas e organizações que atuam de diferentes formas na produção do espaço urbano. Mas esse cenário desejado não é a realidade, na prática.

Grande parte das pessoas que vivem nas cidades não consegue participar da tomada de decisões, por diferentes motivos: (1) governos não são genuinamente abertos à participação; (2) governos não dominam técnicas de engajamento e colaboração e não dispõem de meios para facilitar a participação (3) espaços formais de participação não são a regra ou são muitos e fragmentados; (4) espaços formais de participação geralmente têm poderes e meios de intervenção muito limitados; (5) questões urbanas não são conhecidas por grande parte das pessoas; (6) dados e informações não são acessíveis e fáceis de interpretar; (6) o “jogo” da produção de cidades não está claro.

Os pontos relacionados acima não esgotam essa problemática, mas ajudam a entender o tamanho do desafio. O processo de produção de cidades será sempre feito de conflitos e pactos, que podem ser velados ou revelados. Um dos passos indispensáveis para uma transformação urbana sustentável é seguramente revelar conflitos e estabelecer pactos que interessem à coletividade.

E estabelecer esses pactos depende de promover ambientes democráticos para a tomada de decisões sobre as cidades.

De acordo com a Pesquisa de Informações Municipais (IBGE, MUNIC):

- Em 2012, 22,1% dos municípios brasileiros tinham instituído Conselhos Municipais de Política Urbana. A Região Sul apresentava o maior percentual com 40,3% dos seus municípios, e a Região Nordeste o menor com 11,2% dos seus municípios;
- Considerando o tamanho da população, 86,8% dos municípios com mais de 500.000 habitantes possuíam Conselhos de Política Urbana em 2012;
- Em 2016, 59,6% dos municípios brasileiros possuíam Conselhos Municipais de Habitação; as regiões com melhor desempenho eram a Sul (83,7%) e a Centro-Oeste (73,9%).



Municípios que possuem Conselho Municipal de Habitação (CMH)

	POSSUEM CMH (QUANT./%)		TOTAL
Brasil	3319	59,6%	5570
Norte	228	50,7%	450
Centro-Oeste	345	73,9%	467
Nordeste	846	47,2%	1794
Sudeste	904	54,2%	1668
Sul	996	83,6%	1191

Fonte: IBGE, MUNIC 2017.

O QUE DIZ O ESTATUTO DA CIDADE

Gestão Democrática das Cidades

O Estatuto da Cidade estabelece como diretrizes: (1) a “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”; (2) “audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população” (Art. 2º, II, XIII).

O QUE DIZ A AGENDA 2030 DA ONU

Igualdade de gênero

Garantir a participação plena e efetiva das mulheres e a igualdade de oportunidades para a liderança em todos os níveis de tomada de decisão na vida política, econômica e pública (ODS 5, Meta 5.5)

Urbanização inclusiva e gestão participativa

Até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e a capacidade para o planejamento e a gestão participativa, integrada e sustentável dos assentamentos humanos, em todos os países (ODS 11, Meta 11.3)

Tomada de decisão representativa

Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis (ODS 16, Meta 16.7)

2.5. DIVERSIDADE TERRITORIAL DO URBANO BRASILEIRO

Depois de passear pela escala intraurbana, nesta seção vamos percorrer as diversidades e relações presentes nos municípios e nas cidades brasileiras. Reconhecer essas diferenças é indispensável para integrá-las na formulação dos ODUS e da PNDU.

No Brasil, os municípios possuem competência constitucional para a execução da política de desenvolvimento urbano. Por esse motivo é muito comum usarmos os termos município e cidade como sinônimos, embora essas duas entidades sejam diferentes:



- a cidade é delimitada por características concretas de ocupação do território;
- o município é um ente federado delimitado por divisas político-administrativas.

O IBGE classifica as cidades brasileiras em dois grupos:

- cidades que se estendem por dois ou mais municípios vizinhos com dinâmicas urbanas integradas, chamadas de “arranjos populacionais”; e
- cidades que se localizam em um único município, chamadas de “municípios isolados”.

De acordo com o IBGE, as características que definem um “arranjo populacional” são: (1) manchas urbanizadas de municípios vizinhos contínuas ou muito próximas; e (2) fluxos diários de pessoas para trabalho e estudo entre esses municípios. Essas duas características definem uma “unidade funcional”, isto é, a presença de dinâmicas urbanas com alto grau de integração, inseparáveis na prática (IBGE, 2016).

Todas as cidades, sejam elas “arranjos populacionais” ou “municípios isolados”, se relacionam entre si no que chamamos de rede urbana. Na maior parte dos casos, as cidades não suprem todas as necessidades das pessoas que nelas vivem, o que faz elas terem de se deslocar para outras cidades para obter serviços ou bens de que precisam. A organização desses fluxos determina as características da rede urbana.

a) Diversidade dos municípios brasileiros

O Brasil tem 5.570 municípios⁶, todos eles com as mesmas competências constitucionais: ordenar o território, estabelecer regras de uso e ocupação do solo e executar políticas de desenvolvimento urbano.

No entanto, implementar essas responsabilidades tem desafios específicos em cada município, já que as realidades são diferentes em cada um.

A diversidade dos municípios se dá sob diferentes aspectos, que determinam dinâmicas urbanas mais ou menos complexas e exigem estratégias diferenciadas de desenvolvimento urbano.

Neste item, vamos olhar para alguns aspectos dessa diversidade.

a.1.) Porte populacional dos municípios

Trata da quantidade de pessoas que vivem nos municípios brasileiros, o que é relevante para praticamente todas as políticas públicas e particularmente para as ligadas ao tema do desenvolvimento urbano.

⁶ Neste número de 5.570 tradicionalmente utilizado em estatísticas sobre os municípios brasileiros, estão incluídos o Distrito Federal e o Distrito Estadual de Fernando de Noronha, que tem um estatuto jurídico diferenciado.



- Apenas 1% (49) dos municípios brasileiros possuem mais de 500 mil habitantes, onde vivem 32% da população brasileira (67,5 milhões);
- No extrato médio, de 100 a 500 mil habitantes, temos 5% (277) dos municípios, onde vivem 26% da população brasileira (45,5 milhões);
- 67% (3.782) dos municípios possuem menos de 20.000 habitantes, onde vivem 15% da população brasileira (32 milhões).

Municípios por porte populacional (IBGE/2020)

	QUANTIDADE		POPULAÇÃO	
<i>Total</i>	5570	100%	211.755.692	100%
<i>Mais de 500 mil habitantes</i>	49	1%	67.521.778	32%
<i>Entre 100 e 500 mil habitantes</i>	277	5%	54.457.497	26%
<i>Entre 20 e 100 mil habitantes</i>	1462	26%	57.998.667	27%
<i>Entre 5 e 20 mil habitantes</i>	2533	45%	27.591.400	13%
<i>Até 5 mil habitantes</i>	1249	22%	4.186.350	2%

a.2.) Extensão territorial dos municípios

Trata do tamanho em quilômetros quadrados de cada município, o que é relevante para entender a complexidade de gestão do território a cargo da Administração Municipal:

- A área média dos municípios brasileiros é de aproximadamente 1.526 km²;
- 511 (ou 9%) municípios possuem área maior do que o dobro da média nacional; 3.780 (ou 68%) municípios possuem área inferior à metade da média nacional;
- A mediana da área dos municípios é aproximadamente 417km²; os municípios com maior extensão territorial estão nas regiões Norte e Centro-Oeste;
- O maior município brasileiro é Altamira, no Pará. Possui 159.533,33 km²;
- O menor município brasileiro é Santa Cruz de Minas, em Minas Gerais, com 3,57 km²;
- Como parâmetros: (1) a área de toda a Alemanha é 357.386 km² (um pouco mais que duas Altamiras); (2) a área total do Distrito Federal é 5.802 km² (pouco mais que uma e meio Santa Cruz de Minas).



Extensão territorial dos municípios brasileiros, por grandes regiões

	ÁREA TOTAL (Km ² ; %)		QTD MUNICÍPIOS	MÉDIA (Km ²)	MEDIANA (Km ²)
<i>Total</i>	8.497.803	100	5.570	1.526	1.526
<i>Centro-Oeste</i>	1.606.239	19	467	3.439	3.439
<i>Norte</i>	3.851.281	45	450	8.558	8.558
<i>Nordeste</i>	1.551.991	18	1.794	865	865
<i>Sul</i>	563.725	7	1.191	473	473
<i>Sudeste</i>	924.565	11	1.668	554	554

Fonte: IBGE, 2018.

a.3.) Distribuição regional dos municípios

Trata das diferenças regionais entre perfis de municípios.

- As regiões Nordeste (32,2%, 1.794), Sudeste (29,9%, 1.668) e Sul (21,4%) possuem juntas 83,5% dos municípios brasileiros;
- As regiões Norte e Centro-Oeste possuem juntas 16,5% dos municípios brasileiros.

Municípios por grande região (IBGE/2020)

	QUANTIDADE		POPULAÇÃO	
<i>Total</i>	5570	100%	211.755.692	100%
<i>Norte</i>	450	8%	18.672.591	9%
<i>Nordeste</i>	1.794	32%	57.374.243	27%
<i>Centro-Oeste</i>	467	8%	16.504.303	8%
<i>Sudeste</i>	1.668	30%	89.012.240	42%
<i>Sul</i>	1.191	21%	30.192.315	14%

a.4.) Graus de ruralidade e urbanidade dos municípios

Trata da classificação dos municípios quanto à presença de dinâmicas mais rurais ou mais urbanas. Isso é relevante para entender que há diferenças significativas quanto às condições de urbanização e, conseqüentemente, para a estruturação e o ordenamento do território nas políticas de desenvolvimento urbano.

Estudo do IBGE publicado em 2018 classificou os municípios em cinco grupos: rural remoto, rural



adjacente, intermediário remoto, intermediário adjacente e urbano. Segundo esse estudo:

- Apenas 1.456 municípios brasileiros (26,1% do total) são considerados urbanos e abrigam 76% da população brasileira; 37,5% desses municípios se encontram na região Sudeste;
- 3.363 municípios brasileiros (60,4%) são considerados predominantemente rurais; na distribuição regional, 36% desses municípios localizam-se na região Nordeste;
- Os restantes 746 municípios brasileiros (13,4%) apresentam dinâmicas urbanas e rurais equilibradas e por isso são denominados “intermediários”; 67,1% desses municípios encontram-se nas regiões Nordeste (33,6%) e Sudeste (33,5%);
- Na tabela abaixo, podemos verificar a participação desses tipos de municípios dentro de cada uma das grandes regiões.

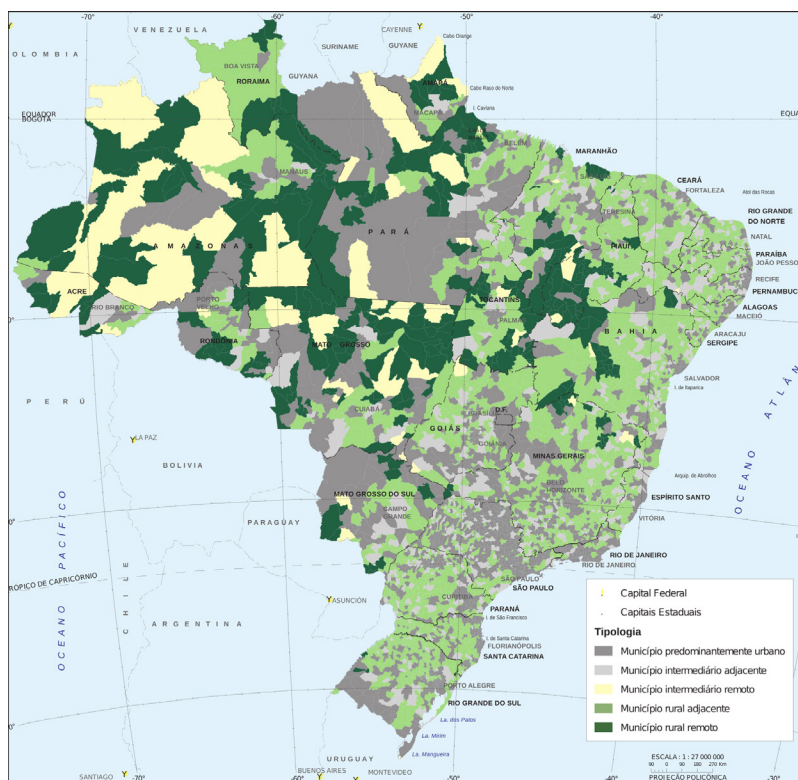
Tipologia rural urbana dos municípios (IBGE/2018)

	TOTAL	URBANO	INTERMEDIÁRIO ADJACENTE	INTERMEDIÁRIO REMOTO	RURAL ADJACENTE	RURAL REMOTO
Brasil	5565*	1.456	686	60	3.040	323
	100,0%	26,1%	12,3%	1,1%	54,6%	5,8%
Norte	449	85	39	33	171	121
	100,0%	18,9%	8,7%	7,3%	38,1%	26,9%
Nordeste	1.794	307	244	7	1.134	102
	100,0%	17,1%	13,6%	0,4%	63,2%	5,7%
Centro-Oeste	466	127	48	16	201	74
	100,0%	27,3%	10,3%	3,4%	43,1%	15,9%
Sudeste	1.668	625	247	3	769	24
	100,0%	37,5%	14,8%	0,2%	46,1%	1,4%
Sul	1.188	312	108	1	765	2
	100,0%	26,3%	9,1%	0,1%	64,4%	0,2%

Obs.: O estudo foi realizado com a base de 5.565 municípios, do Censo/2010



Tipologia rural-urbano



Fonte: IBGE. Coordenação de Geografia. Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil: uma primeira aproximação. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. 84p. Disponível em <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100643.pdf>>.

a.5.) Acessibilidade geográfica dos municípios

Trata da classificação dos municípios quanto à acessibilidade geográfica, que diz respeito à dificuldade de acesso da sede de um município à sede de outro município com hierarquia superior na rede urbana. Isto é, a um município que disponha de mais serviços. Essa classificação indica o grau de isolamento das pessoas que vivem nos municípios classificados.

Estudo do IBGE publicado em 2018 classificou os municípios em quatro grupos: muito acessível, acessível, remoto e muito remoto. Segundo esse estudo:

- 426 municípios brasileiros (7,7% do total) são considerados remotos ou muito remotos; 38,5% desses municípios (426) se encontram na região Norte;
- As regiões Sul e Sudeste são as mais acessíveis, com respectivamente 84,6% e 80,9% dos municípios muito acessíveis;
- Na tabela abaixo, podemos verificar a participação desses tipos de municípios dentro de cada uma das grandes regiões.

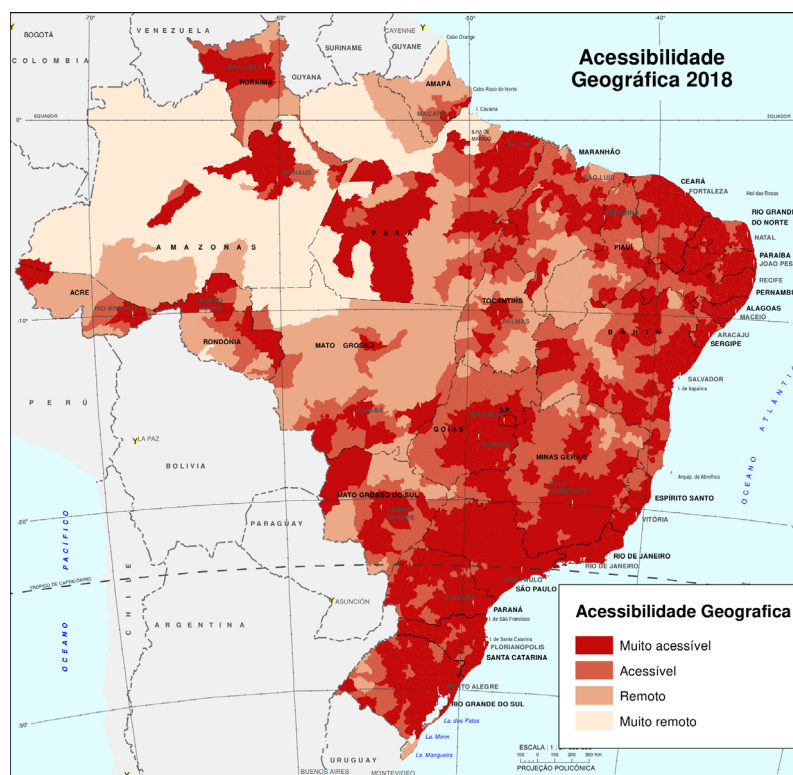


Acessibilidade Geográfica dos municípios (IBGE/2018)

	TOTAL	MUITO ACESSÍVEL	ACESSÍVEL	REMOTO	MUITO REMOTO
Brasil	5568*	3.937	1.205	359	67
	100,0%	70,7%	21,6%	6,4%	1,2%
Norte	450	156	130	105	59
	100,0%	34,7%	28,9%	23,3%	13,1%
Nordeste	1.794	1.219	465	110	0
	100,0%	67,9%	25,9%	6,1%	0,0%
Centro-Oeste	465	205	144	108	8
	100,0%	44,1%	31,0%	23,2%	1,7%
Sudeste	1.668	1.349	289	30	0
	100,0%	80,9%	17,3%	1,8%	0,0%
Sul	1.191	1.008	177	6	0
	100,0%	84,6%	14,9%	0,5%	0,0%

Obs.: A base de dados deste estudo contempla 5.568 municípios

Acessibilidade Geográfica (2018)



Fonte: Diretoria de Geociências. Nota Técnica – Acessibilidade Geográfica dos Municípios. Rio de



Janeiro, IBGE, 2018. Disponível em: http://geoftp.ibge.gov.br/organizacao_do_territorio/tipologias_do_territorio/indice_de_acessibilidade_geografica_2018/Nota_Tecnica_Acessibilidade_Geografica.pdf

b) Diversidade das cidades brasileiras e estrutura da rede urbana

Como vimos, cidades e municípios são entidade/s territoriais diferentes. Cidades podem se localizar em um único município ou se estender por mais de um município, quando esses possuem: (1) manchas urbanizadas conurbadas ou muito próximas; e (2) uma quantidade significativa de fluxos diários de pessoas para trabalho e estudo.

b.1.) Cidades, municípios, “municípios isolados” e “arranjos populacionais”

Trata da relação entre cidades e municípios.

De acordo com os critérios do IBGE, o Brasil tem 4.899 cidades distribuídas em 5.570 municípios. Desse total:

- 94,5% (4.632) são cidades que se localizam em um único município (“municípios isolados”), onde vivem 44% da população brasileira; e
- 5,5% (267) são cidades que se estendem por dois ou mais municípios (“arranjos populacionais”), onde vive a maior parte da população brasileira (56%).

Olhando pela perspectiva municipal, temos que:

- 4.632 dos 5.570 municípios brasileiros (83%), os “municípios isolados”, possuem dinâmicas urbanas independentes dos municípios vizinhos; isto é, suas cidades não se estendem para além dos seus limites político-administrativos;
- 938 dos 5.570 municípios brasileiros (17%) compartilham dinâmicas urbanas, distribuídas em 267 “arranjos populacionais”; isto é, integram cidades que se estendem para além dos seus limites político-administrativos.

Na prática, isso quer dizer que 938 municípios brasileiros compartilham com municípios vizinhos suas dinâmicas urbanas, o que deve ser levado em consideração nas ações de desenvolvimento urbano. Isso porque eles são influenciados pelo que acontece nos municípios vizinhos, em um grau mais elevado do que a maior parte dos “municípios isolados”.



b.2.) Porte populacional das cidades brasileiras

Trata da quantidade de pessoas que vivem nas cidades brasileiras.

- 47,5% da população brasileira (100,5 milhões) vivem em 45 cidades, o grupo daquelas que possuem mais de 500 mil habitantes (0,9%); 95% dessas cidades são arranjos populacionais, isto é, englobam dois ou mais municípios;
- No estrato médio, com 100 a 500 mil habitantes, temos 170 cidades, que representam 3,5% do total e abrigam 15,3% da população brasileira (32,3 milhões); 60% dessas cidades são municípios isolados;
- Temos 129 cidades com população entre 20 e 100 mil habitantes, onde vivem 13,9% das pessoas brasileiras; 10,2% dessas cidades são arranjos populacionais;
- 69,8% (3.420) dos municípios possuem menos de 20.000 habitantes, onde vivem 13,7% da população brasileira (28,9 milhões); 99,9% dessas cidades são municípios isolados.

Cidades por porte populacional (IBGE/2020)

	CIDADES		ARRANJOS POPULACIONAIS		MUNICÍPIOS ISOLADOS	
	QUANT.	POP.	QUANT.	POP.	QUANT.	POP.
Total	4.899	211.755.692	267	118.516.215	4.632	93.239.477
	100,0%	100,0%	5,5%	56,0%	94,5%	44,0%
Mais de 500 mil habitantes	45	100.539.632	41	96.095.254	4	4.444.378
	0,9%	47,5%	91,1%	95,6%	8,9%	4,4%
Entre 100 e 500 mil habitantes	170	32.349.941	68	15.096.286	102	17.253.655
	3,5%	15,3%	40,0%	46,7%	60,0%	53,3%
Entre 20 e 100 mil habitantes	1.264	49.959.775	129	6.957.760	1.135	43.002.015
	25,8%	23,6%	10,2%	13,9%	89,8%	86,1%
Entre 5 e 20 mil habitantes	2.295	25.143.210	28	363.105	2.267	24.780.105
	46,8%	11,9%	1,2%	1,4%	98,8%	98,6%
Até 5 mil habitantes	1.125	3.763.134	1	3.810	1.124	3.759.324
	23,0%	1,8%	0,1%	0,1%	99,9%	99,9%

Fonte: IBGE/

b.3.) Hierarquia das cidades brasileiras

Trata da classificação das cidades brasileiras conforme a posição hierárquica que elas ocupam na rede



urbana.

A hierarquia da rede urbana está ligada ao papel que as cidades exercem no território, umas em relação às outras. Há cidades que atraem pessoas de outras cidades para acessar serviços, consumir bens, se deslocar para outros estados ou outros países, porque dispõem de rodoviárias interestaduais, aeroportos e assim por diante.

Quando mais bem servida uma cidade, em diversos sentidos, mais atração essa cidade exerce sobre pessoas de outras cidades. Consequentemente, mais demanda regional essa cidade atende.

No estudo Região de Influência das Cidades (REGIC/2020), o IBGE classifica as cidades em cinco níveis hierárquicos: Metrópole, Capital Regional, Centro Subregional, Centro de Zona e Centro local. Esses cinco níveis hierárquicos se desdobram em subníveis, totalizando onde posições. Quanto mais alta a posição da cidade na hierarquia na rede: (1) a quantidade de cidades influenciadas aumenta; (2) as dinâmicas urbanas se mostram mais complexas.

No topo da rede urbana brasileira estão as metrópoles e as capitais regionais. No caso das metrópoles, sua influência pode se estender a todo o território nacional – São Paulo/SP é a grande metrópole nacional; Rio de Janeiro/RJ e Brasília/DF as metrópoles nacionais; as demais metrópoles são Belém/PA, Belo Horizonte/MG, Campinas/SP, Curitiba/PR, Florianópolis/SC, Fortaleza/CE, Goiânia/GO, Manaus/AM, Porto Alegre/RS, Recife/PE, Salvador/BA e Vitória/ES.

As cidades cuja influência se estende a outras cidades próximas formam uma categoria intermediária, que inclui os chamados centros sub-regionais (A e B) e centros de zona (A e B). Na base da hierarquia se encontram os centros locais, cuja influência se restringe aos seus próprios limites territoriais.

- 35,5% da população brasileira (75 milhões) vivem em 15 cidades (0,2% do total), classificadas como metrópoles na REGIC (IBGE/2020); apenas uma dessas cidades não é município isolado (Manaus);
- 97 cidades brasileiras (2% do total), onde vivem 42,8 milhões de pessoas, são classificadas como capitais regionais; 41% delas (40) são municípios isolados (IBGE, REGIC/2020);
- Temos 129 cidades com população entre 20 e 100 mil habitantes, onde vivem 13,9% das pessoas brasileiras; 10,2% dessas cidades são arranjos populacionais (IBGE, REGIC/2020);
- 82,4% das cidades brasileiras (4.037) são centros locais, onde vivem 51 milhões de pessoas (24,2% da população total); desses, 3.966 (98,2%) são municípios isolados e 71 são arranjos populacionais (IBGE, REGIC/2020).

	CIDADES		ARRANJOS POPULACIONAIS		MUNICÍPIOS ISOLADOS	
	QUANT.	POP.	QUANT.	POP.	QUANT.	POP.
Total	4.899	211.755.692	267	118.516.215	4.632	93.239.477
	100,0%	100,0%	5,5%	56,0%	94,5%	44,0%
Metrópole (Gr. Met. Nac.; Metrópole Nacional; Metrópole)	15	75.195.692	14	72.976.112	1	2.219.580
	0,3%	35,5%	93,3%	97,0%	6,7%	3,0%



<i>Capital Regional (A, B e C)</i>	97	42.849.287	57	32.272.048	40	10.577.239
	2,0%	20,2%	58,8%	75,3%	41,2%	24,7%
<i>Centro Subregional (A e B)</i>	352	30.065.981	94	9.808.929	258	20.257.052
	7,2%	14,2%	26,7%	32,6%	73,3%	67,4%
<i>Centro de Zona (A e B)</i>	398	12.355.505	31	1.271.773	367	11.083.732
	8,1%	5,8%	7,8%	10,3%	92,2%	89,7%
<i>Centro local</i>	4.037	51.289.227	71	2.187.353	3966	49.101.874
	82,4%	24,2%	1,8%	4,3%	98,2%	95,7%

Cidades por nível hierárquico

Fonte: IBGE, REGIC/2020

b.4.) Rede urbana brasileira

Trata de como as cidades estão distribuídas no território e de como elas se relacionam entre si. A rede urbana nos mostra as regiões de influência das cidades, de acordo com suas hierarquias.

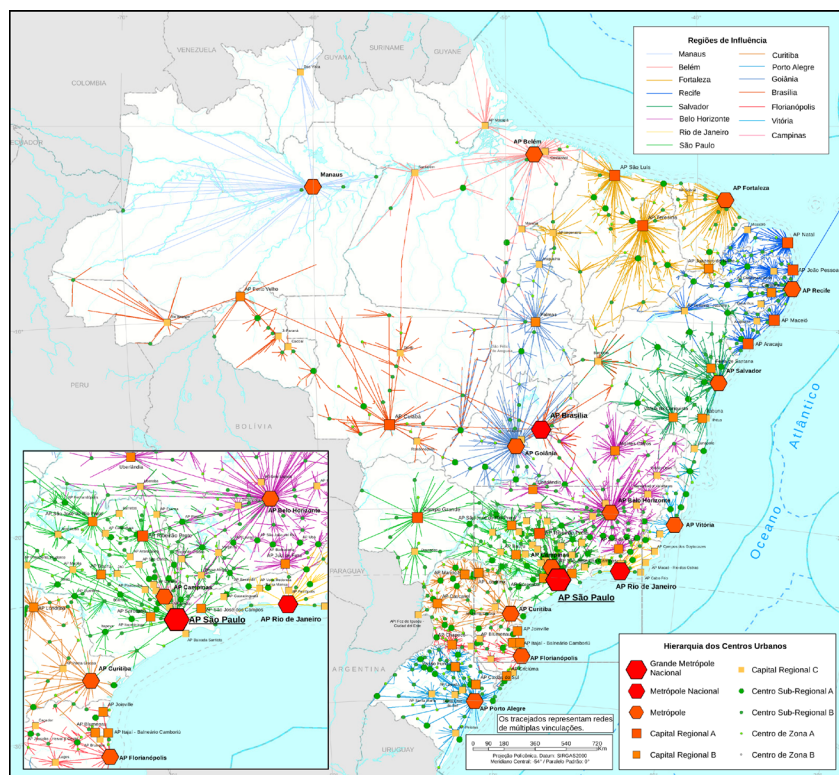
Assim como a urbanização é mais intensa em algumas regiões do país, a rede urbana brasileira também é mais estruturada em algumas porções do território do que em outras.

A análise visual do mapa da rede urbana brasileira mostra: (1) uma maior concentração de cidades de hierarquia mais alta nas regiões Sul e Sudeste e ao longo do litoral brasileiro; (2) o Distrito Federal, metrópole nacional, como um polo articulador no centro do país; e (3) pontos isolados de alta hierarquia na região Norte e Centro-Oeste do país, com vastos territórios pouco conectados às áreas urbanas mais providas de comércios e serviços.

Dados regionalizados confirmam que cidades de mais alta hierarquia estão principalmente nas regiões Sudeste, Sul e Nordeste, assim como cidades de hierarquia intermediária:

- 38,4% das metrópoles e das capitais regionais do país (hierarquias mais altas da rede) estão na Região Sudeste; as regiões Sul e Nordeste possuem cada uma 21,4%; as regiões Centro-Oeste e Norte possuem 7,1% (8) e 11,6% (13), respectivamente, das metrópoles e capitais regionais (IBGE, REGIC/2020);
- Do total de 750 cidades de hierarquia intermediária (centros sub-regionais e centros de zona), 30,2% estão na região Sudeste, 29,7% no Nordeste, 23% na região Sul, 10,5% na região Centro-Oeste e 6,4% na região Norte (IBGE, REGIC/2020);
- Os centros locais estão principalmente na região Nordeste (35,6%), seguida pela região Sudeste (26,6%), região Sul (20,3%), regiões Norte (9,2%) e Nordeste (8,3%) (IBGE, REGIC/2020).





Rede Urbana Brasileira - Regiões de Influência das Cidades 2018

Fonte: IBGE, REGIC/2020

	BRASIL	NORTE	NORDESTE	CENTRO-OESTE	SUDESTE	SUL
Total	4.899	434	1683	422	1.344	1.016
	100,0%	8,9%	34,4%	8,6%	27,4%	20,7%
Metrópole	15	2	3	2	5	3
	100,0%	13,3%	20,0%	13,3%	33,3%	20,0%
Capital Regional	97	11	21	6	38	21
	100,0%	11,3%	21,6%	6,2%	39,2%	21,6%
Centro Subregional	352	27	88	34	120	83
	100,0%	7,7%	25,0%	9,7%	34,1%	23,6%
Centro de Zona	398	21	135	45	107	90
	100,0%	5,3%	33,9%	11,3%	26,9%	22,6%
Centro local	4.037	373	1.436	335	1.074	819
	100,0%	9,2%	35,6%	8,3%	26,6%	20,3%

Distribuição regional das cidades conforme nível hierárquico



Fonte: IBGE, REGIC/2020

	BRASIL	NORTE	NORDESTE	CENTRO-OESTE	SUDESTE	SUL
<i>Metrópole ou Capital Regional</i>	2,3%	3,0%	1,4%	1,9%	3,2%	2,4%
<i>Centro Subregional ou Centro de Zona</i>	15,3%	11,1%	13,3%	18,7%	16,9%	17,0%
<i>Centro local</i>	82,4%	85,9%	85,3%	79,4%	79,9%	80,6%

Distribuição intrarregional das cidades conforme nível hierárquico

Fonte: IBGE, REGIC/2020

A análise da rede urbana no contexto da PNDU é fundamental para a construção de ações de apoio a municípios. Essa análise permite:

- identificar porções do território em que as pessoas têm dificuldades de acesso a bens e serviços de progressiva complexidade, em razão de uma rede urbana pouco estruturada;
- identificar cidades que ofertam bens e serviços para pessoas que vivem em outras cidades da sua região de influência e que, por esse motivo, tem sua agenda de desenvolvimento urbano ampliada para além do atendimento a demandas locais.

Um caminho para melhorar o acesso a bens e serviços pelas pessoas é fortalecer cidades em regiões em que a rede urbana é pouco estruturada. Da mesma forma, cidades que dão suporte a demandas regionais precisam ser apoiadas com ações mais específicas.

c) Arranjos populacionais e regiões metropolitanas

Arranjos populacionais são cidades que extrapolam os limites de um único município. Eles correspondem a situações em que há **de fato** uma alta integração urbana entre dois ou mais municípios. Essa integração se dá tanto pela continuidade ou proximidade de manchas urbanizadas, como pelos deslocamentos diários para trabalho e estudo, de acordo com critérios técnicos do IBGE.

Regiões metropolitanas são arranjos intermunicipais legalmente instituídos. A competência legislativa para instituir regiões metropolitanas foi delegada aos estados após a Constituição Federal de 1988. Além de regiões metropolitanas, os estados podem instituir aglomerações urbanas e microrregiões, também por lei.

As primeiras regiões metropolitanas do país foram instituídas por leis federais. Após a Constituição Federal, a União instituiu Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDEs). As RIDEs são arranjos territoriais em que se pretende promover ações de integração econômica e social. As três RIDEs instituídas no Brasil correspondem a arranjos populacionais e tem dinâmicas urbanas integradas.

O Brasil tem 76 regiões metropolitanas e 5 aglomerações urbanas legalmente instituídas. Somadas



às 3 RIDEs, temos 84 arranjos interfederativos formais definidos em lei. Em tese, as regiões metropolitanas deveriam corresponder a situações de alta integração urbana entre municípios. Essa é uma característica definidora do fato metropolitano.

Mas não é isso que acontece na prática:

- Das 76 regiões metropolitanas legalmente instituídas, 18 não correspondem a arranjos populacionais (23,7%); isto é, quase um quarto das regiões metropolitanas são compostas por municípios que não possuem dinâmicas urbanas integradas (IBGE/REGIC 2020 e IBGE/Cadastro RMs, 2020);
- As demais regiões metropolitanas (58) possuem características muito diferentes entre si; nem sempre possuem efetivamente dinâmicas metropolitanas, embora correspondam ao menos parcialmente a arranjos populacionais.

A distinção entre regiões metropolitanas legalmente instituídas e fato metropolitano é essencial para políticas de desenvolvimento urbano. Isso porque:

- Contextos metropolitanos de fato possuem uma natureza própria de problemas urbanos; são problemas complexos e compartilhados, de uma única cidade gerida por administrações municipais independentes;
- Municípios inseridos em contextos metropolitanos de fato lidam com desafios técnicos (uma complexa integração urbana), e políticos (a necessidade de estabelecer processos de governança interfederativa).





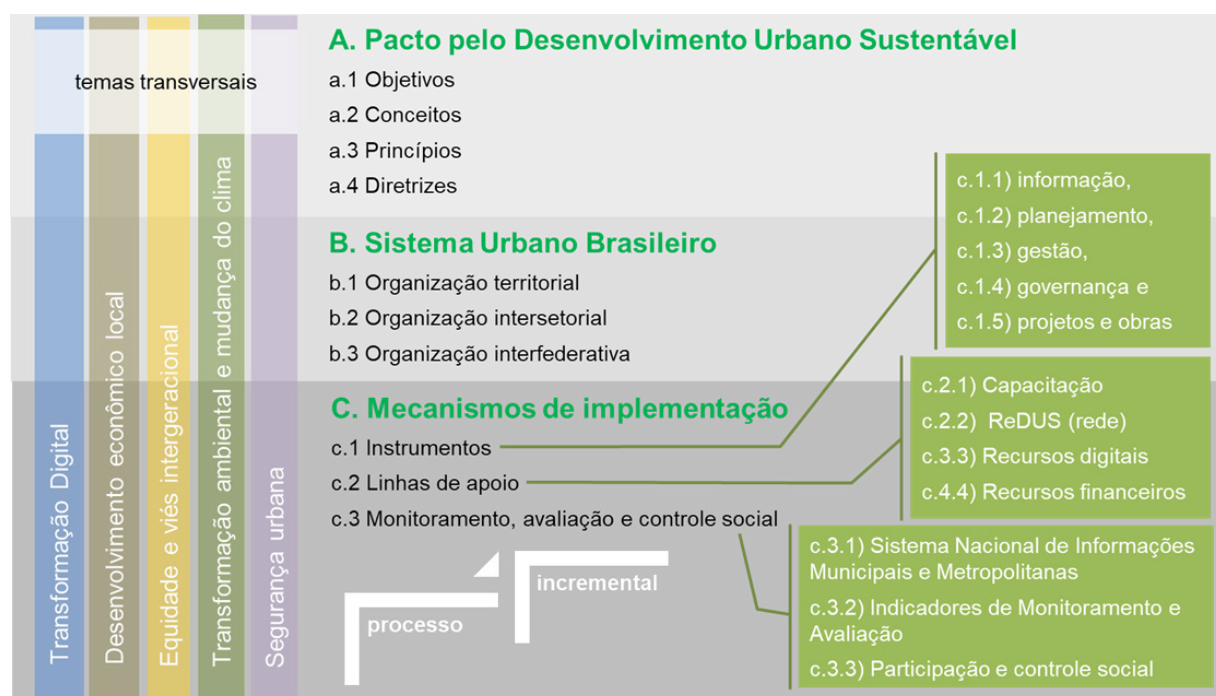
PARTE 3

POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO

Esta parte do documento trata da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), que se encontra atualmente em formulação, sob a liderança da Secretaria Nacional de Mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano, do Ministério do Desenvolvimento Regional (SMDRU/MDR).

Aqui apresentaremos a estrutura preliminar adotada no processo de construção da PNDU, recheada com fundamentos e conteúdos pensados para cada seção, em seu estágio atual de elaboração.

O quadro abaixo organiza os elementos que compõem essa estrutura preliminar, organizada em três blocos, a saber: 3.1. Pacto pelo Desenvolvimento Urbano Sustentável; 3.2. Sistema Urbano Brasileiro; e 3.3. Mecanismos de Implementação.



Como se trata de um trabalho em andamento, esta parte do texto tem caráter preliminar e informativo. Os fundamentos e conteúdos relacionados à PNDU são mais uma referência comum para debatermos publicamente e cocriarmos os ODUS que, por sua vez, alimentarão a proposta da política.

3.1. PACTO PELO DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL

A seção *Pacto pelo Desenvolvimento Urbano Sustentável* reúne os pilares da PNDU: sua finalidade, base conceitual, princípios e diretrizes.

Esses pilares também sustentam a construção da agenda brasileira para o desenvolvimento urbano sustentável, a ser expressa nos ODUS e refletida na política.

Os processos de construção dos ODUS e da PNDU encontram-se em andamento e são orientados



- Aspectos socioculturais – reconhecer perspectivas e demandas provenientes de lutas sociais e identitárias, incluindo renda, raça, gênero, distribuição etária, pessoas com deficiência, pessoas LGBTQIA+, povos e comunidades tradicionais, no sentido de cidades diversas, inclusivas e não discriminatórias;
- Aspectos econômico-financeiros – assegurar a provisão de bens e serviços, a oferta de oportunidades a todas as pessoas e a promoção da prosperidade urbana inclusiva. Isso será feito por meio da ativação do desenvolvimento econômico local, da construção de alternativas para o financiamento do desenvolvimento urbano, associados a modelos sustentáveis de desenvolvimento, incluindo padrões de produção e consumo responsáveis;
- Aspectos urbano-ambientais – promover uma interdependência saudável entre os ambientes antropizados e naturais, a justiça climática, a valoração de serviços ecossistêmicos e ambientais. Isso inclui uma urbanização adequada ao meio físico, a qualidade do ambiente construído, a utilização responsável de recursos naturais, a mitigação e a adaptação à mudança do clima, e o atendimento de demandas evidenciadas pela pandemia da COVID19;
- Aspectos político-institucionais – fortalecer o protagonismo local nas ações de desenvolvimento urbano e diferentes arenas de pactuação política. Isso inclui o fortalecimento de capacidades institucionais, a governança interfederativa e intersetorial, a participação social, a construção colaborativa de políticas e ações públicas, a transparência e o controle social.

Esses aspectos devem ser refletidos na agenda (ODUS), na estrutura, nos instrumentos e nas ações da política.

a) Por que precisamos de uma PN DU?

Esta subseção apresenta os objetivos da PN DU, que são correlacionados aos ODUS, mas se diferenciam deles porque atendem aos propósitos específicos da política.

Enquanto os ODUS devem expressar a agenda brasileira para o desenvolvimento urbano sustentável (o pacto político), os objetivos da PN DU estão ligados ao escopo da política, isto é: os objetivos da política explicitam a parte dos ODUS que a PN DU pode e deve ajudar a implementar (o pacto institucional).

Rigorosamente, a PN DU deve estar a serviço dos ODUS e assumir a finalidade maior de induzir transformações urbanas no sentido indicado por eles. O alcance da PN DU é delimitado pelas competências que podem ser exercidas pela União e pelas iniciativas que fazem sentido no contexto de uma política nacional.

Lembramos que políticas de desenvolvimento urbano no Brasil são uma competência constitucional dos municípios. Assim, as finalidades da PN DU enunciadas até o momento são:



1. Facilitar a execução da política urbana em diferentes níveis, com a participação de diferentes entes federados, setores e instituições, por meio: (1) de uma visão estruturante, sistêmica e compartilhada do território; (2) de uma agenda de desenvolvimento urbano sustentável atualizada aos desafios contemporâneos e customizável a diferentes realidades; (3) do estímulo à implementação do Estatuto da Cidade e do Estatuto da Metrópole;
2. Orientar a definição de agendas programáticas nacionais, estaduais, supramunicipais e municipais aderentes aos problemas urbanos presentes em diferentes escalas do território, e a diferentes perfis de cidades e municípios, incluindo parâmetros para a alocação de recursos financeiros;
3. Apoiar os municípios no seu mandato constitucional de execução de suas políticas de desenvolvimento urbano, por meio: (1) da elaboração e implementação de políticas municipais de desenvolvimento urbano e respectivos instrumentos, adequados às suas específicas realidades; (2) da oferta de linhas de apoio adequadas aos diferentes tipos de municípios e cidades;
4. Fortalecer redes e esquemas de cooperação interfederativa e intersetorial, estimular o protagonismo local em ações de desenvolvimento urbano, e formas inovadoras de participação e controle social;
5. Complementar a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) nas ações voltadas à consolidação de uma rede policêntrica de cidades.

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) possui a finalidade de reduzir desigualdades sociais e econômicas inter-regionais e intrarregionais. Para isso, estabelece como um de seus quatro objetivos “consolidar uma rede policêntrica de cidades, em apoio à desconcentração e à interiorização do desenvolvimento regional e do País, de forma a considerar as especificidades de cada região” (Decreto 9.810/2019, Artigo 3º, II).

b) Conceitos

Esta subseção deve apresentar conceitos essenciais a serem adotados na PNDU e aqueles necessários para balizar ações no campo do desenvolvimento urbano.

Enxergamos a PNDU como uma oportunidade de uniformizar conceitos, ação fundamental para a atuação nos níveis supramunicipal, regional e nacional, para a produção de indicadores de monitoramento e avaliação, integração de bases cartográficas e alfanuméricas, por exemplo. A uniformização é necessária, mas deve ser capaz de permitir a expressão de realidades locais.

O processo de uniformização de conceitos é desenvolvido em parceria com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

O glossário anexo a este documento tem a finalidade de apoiar a leitura deste texto e não contém necessariamente termos e definições a serem consolidadas na PNDU.



c) Princípios e diretrizes

Esta subseção organiza princípios balizadores e diretrizes norteadoras para o desenvolvimento urbano sustentável no Brasil e da PNDU.

Além dos princípios constitucionais que regem a política urbana, a PNDU aciona outros princípios que expressam aquilo de que não se pode abrir mão.

Assim, os princípios da PNDU enunciados até o momento são:

1. Função social da cidade
2. Função social da propriedade urbana
3. Direito a cidades sustentáveis
4. Direito de acesso à internet
5. Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado
6. Gestão democrática das cidades
7. Solidariedade e cooperação interfederativa
8. Respeito e valorização da diversidade territorial e das cidades
9. Atuação intersetorial e interfederativa em diferentes escalas do território
10. Atuação integrada e complementar à Política Nacional de Desenvolvimento Regional

Com base nos princípios, as diretrizes buscam indicar caminhos para a implementação de ações no território condizentes com as finalidades e os princípios da política. As diretrizes podem ser consideradas pontes para transitar da situação atual (características da urbanização brasileira) para a situação pretendida (ODUS).

A função das diretrizes é explicitar coisas que precisam ser feitas ou aspectos que precisam ser levados em conta para alcançar resultados esperados. Diretrizes claras facilitam a implementação de ações concretas para alcançar transformações urbanas no sentido desejado. As diretrizes da PNDU serão conectadas aos ODUS.

3.2. SISTEMA URBANO BRASILEIRO

A seção Sistema Urbano Brasileiro traz a visão estruturante de território adotada pela PNDU. Essa visão tem a finalidade de facilitar ações convergentes no território e se apoia em uma abordagem:

- multiescalar - refletida na subseção “organização territorial”, tem como foco integrar na PNDU a leitura em diferentes escalas da diversidade territorial das cidades brasileiras;
- intersetorial - refletida na subseção “organização intersetorial”, tem como foco



integrar na PNDU a visão e a contribuição de diferentes setores na produção do espaço urbano;

- interfederativa - refletida na subseção “organização interfederativa”, tem como foco integrar na PNDU as competências e o papel de diferentes níveis de governo nas ações de desenvolvimento urbano.

A abordagem multiescalar, intersetorial e interfederativa compõe a lógica sistêmica proposta pela política. Ao lado do reconhecimento da diversidade dos municípios e das cidades brasileiras, integra a visão estruturante de território da PNDU.

A visão estruturante de território da PNDU: (1) reconhece as diferentes configurações e funções dos municípios e das cidades no território brasileiro; (2) permeia os seus mecanismos de implementação; (3) estabelece uma base comum de enfoque territorial para a necessária integração e articulação de ações no território das cidades.

Por fim, a PNDU coloca a necessidade de uma atuação interinstitucional, relacionada à necessária construção de espaços de governança, em diferentes níveis e com diferentes propósitos.

A atuação interinstitucional tem como foco a passagem da abstração para a nominação concreta de “quem faz o que”. Isto é, quais são as instituições que devem ser mobilizadas e se engajar em torno da agenda do desenvolvimento urbano sustentável, refletida nos ODUS.

a) Organização territorial

A organização territorial da PNDU parte de um olhar sobre as questões urbanas a partir de diferentes escalas: (1) comunitária/ de vizinhança; (2) intraurbana; (3) municipal; (4) supramunicipal; (5) rede urbana.

Organizar o olhar pelas escalas do fenômeno urbano é útil porque cada nível do urbano tem “problemas” específicos, de diferentes naturezas. Por exemplo, na escala de vizinhança estão as questões mais próximas do dia a dia das pessoas; na escala da rede urbana, está a organização de provisão e fluxos de bens e serviços de diferentes complexidades.

A organização territorial proposta na PNDU dá suporte a todas as ações da política e apoia a sistematização da agenda para o desenvolvimento urbano sustentável.

Para isso, a análise do território é estruturada em três níveis do fenômeno urbano:

- Nível municipal – agenda de desenvolvimento local nas escalas municipal, intraurbana e de vizinhança; municípios desenvolvem assuntos de interesse local com visão de contexto; as pessoas têm qualidade de vida urbana e acesso equitativo à cidade;
- Nível supramunicipal: agenda de cooperação interfederativa (“associativismo municipal”) nas escalas intraurbana (cidades que se estendem por mais de um município) e intermunicipal; municípios se associam para o desenvolvimento de funções públicas de interesse comum, com participação dos estados e da União, dependendo do caso; as pessoas têm acesso a serviços prestados de forma mais eficiente e vivem em um meio



ambiente urbano equilibrado;

- Nível da rede urbana: agenda de interesse para o desenvolvimento estadual, regional e nacional, nas escalas municipal e supramunicipal; municípios (associados ou não) que possuem função estratégica para o desenvolvimento do país e das regiões são apoiados com ações específicas, com participação dos Estados e da União.

Essa análise do território em três níveis é indispensável para: (1) incorporar as diferentes configurações e funções dos municípios e das cidades no território brasileiro; (2) reconhecer problemas que extrapolam a capacidade de solução no nível municipal; (3) oferecer aos municípios uma visão do contexto em que estão inseridos. A análise em três níveis é cumulativa e não excludente, do ponto de vista dos municípios.

Além da análise em três níveis, reconhecer outros aspectos da diversidade territorial brasileira também é igualmente indispensável para implementar transformações sustentáveis no espaço urbano. Por exemplo, cidades amazônicas são muito diferentes das cidades do Sudeste; cidades litorâneas e de fronteira têm problemas específicos; cidades muito pequenas ou muito grandes também diferem muito entre si, e assim por diante.

Para lidar com as inúmeras diferenciações possíveis em cada nível, a PNDU avança em uma lógica de análise e ação no território baseada em “tipologias dinâmicas”. Nessa lógica, as escalas e suas estruturas territoriais são consideradas para compor os “tipos”; por sua vez, os “tipos” podem ser qualificados a partir de olhares específicos das ações pretendidas.

Assim, lógica de “tipologias dinâmicas” é composta por:

- “tipos”, definidos com base nas escalas, a partir de “elementos estruturantes do território”: (1) dinâmica de integração urbana dos municípios e das cidades, em “arranjos populacionais” ou “municípios isolados”; (2) hierarquia das cidades na rede urbana; (3) porte das cidades etc.; e
- “elementos qualificadores”, que possibilitam: (1) um olhar customizado para cada município ou cidades; e (2) a reunião de cidades e de municípios em grupos de acordo com características selecionadas, para endereçar ações de desenvolvimento urbano específicas.

A lógica de tipologias dinâmicas, com base em escalas e na diversidade territorial, permite:

- Localizar problemáticas e ações necessárias nas diferentes escalas (melhorar o bairro, estruturar as áreas urbanizadas, ordenar o território municipal, compartilhar estratégias intermunicipais de desenvolvimento urbano, fortalecer pontos da rede urbana);
- Agrupar municípios e cidades similares para facilitar a implementação de estratégias, instrumentos, mecanismos e medidas, mais aderentes aos tipos e grupos definidos.



b) Organização intersetorial

A PNDU tem como escopo específico a estruturação e o ordenamento do território. Por essa razão, a política deve assumir uma abordagem intersetorial capaz de integrar agendas e facilitar a articulação de ações no território.

Diferentes setores contribuem para a produção do espaço urbano, tais como habitação, saneamento, mobilidade urbana, proteção e defesa civil, recursos hídricos etc. Cada um desses setores tem suas próprias lógicas de ação no território e é apoiado por políticas públicas específicas.

A subseção *organização intersetorial* tem como objetivo reconhecer essas lógicas setoriais e integrá-las no enfoque territorial da PNDU. As questões que estruturam esse ponto são:

- Reconhecer o papel da política setorial na produção do espaço urbano e suas entregas específicas;
- Identificar a titularidade sobre a política setorial em termos de competência federativa;
- Identificar e sistematizar as escalas de ação e os mecanismos de implementação da política setorial no território;
- Identificar se a política setorial trabalha com tipologias de território e verificar interfaces com a tipologia da PNDU;
- Identificar e incorporar na PNDU ações de estruturação e ordenamento do território que atendam a demandas específicas da política setorial;
- Identificar sinergias e conflitos entre políticas setoriais no território que possam ser potencializadas ou superados por meio de ações de estruturação e ordenamento do território.

A seção *organização intersetorial* da PNDU deve cumprir o papel de oferecer uma visão sistematizada sobre conexões e conflitos entre os diversos setores na produção do espaço urbano e do território, em suas diferentes escalas.

É importante dizer que a PNDU não tem isoladamente a capacidade de integrar ações no território, pois isso depende do interesse dos setores atuarem em conjunto. Para que a integração se efetive, um compromisso contínuo de parte a parte, de todos os setores, é necessário.

No entanto, entende-se que a PNDU pode facilitar a convergência de ações no território, ao oferecer aos setores uma visão integradora do território. Tanto a política como os ODUS pretendem contribuir para esse olhar integrador.

Uma agenda coerente e sistêmica, com enfoque territorial, constitui um elo para a mobilização dos diversos setores envolvidos e de suas respectivas instituições, em torno da adoção de processos de governança intersetorial, em diferentes níveis de ação no território.



c) Organização interfederativa

Padrões sustentáveis de desenvolvimento urbano somente poderão ser alcançados se diferentes níveis de governo estiverem comprometidos com esse propósito. Os municípios detêm a competência constitucional sobre a execução das políticas de desenvolvimento urbano, mas parte dos problemas urbanos não pode ser resolvida por cada município isoladamente.

A subseção *organização interfederativa* parte dessas premissas, que se sustentam nos seguintes argumentos:

- 938 municípios brasileiros possuem dinâmicas urbanas integradas em 267 cidades; isso significa que suas problemáticas são compartilhadas com municípios vizinhos, em maior ou menor grau de complexidade (IBGE, 2016);
- Algumas problemáticas urbanas, por razões físicas (ex. recursos hídricos) ou econômicas (ex. resíduos sólidos), somente podem ser tratadas na escala supramunicipal; isso significa que uma atuação interfederativa é necessária;
- Os estados devem fazer parte de arranjos de governança das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas legalmente instituídas, de acordo com o Estatuto da Metrópole (Lei 13.089/2015); a União deve fazer parte da gestão das Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico – RIDEs (CF 88, Art. 43);
- Os municípios possuem capacidades institucionais muito variadas e em muitos casos dependem de apoio técnico e financeiro dos estados e da União para resolverem problemáticas presentes nos seus territórios.

As balizas da abordagem interfederativa da PNDU são as competências constitucionais dos entes federados:

- Os municípios detêm a competência sobre a execução das políticas de desenvolvimento urbano;
- Os estados detêm a competência: (1) para legislar sobre normas gerais de direito urbanístico; (2) para legislar sobre a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, bem como participar em seus arranjos de governança, ao lado dos municípios;
- A União detém a competência: (1) para legislar sobre normas gerais de direito urbanístico; (2) para propor diretrizes para o desenvolvimento urbano; (3) para instituir e organizar Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico – RIDEs;
- Os municípios, os estados e a União possuem competências organizadas de formas diversas em políticas setoriais de interesse territorial, inclusive desenvolvimento regional.

A subseção *organização interfederativa* tem como objetivo avançar em uma proposta sobre como os diferentes entes da federação podem ou devem participar nas ações de desenvolvimento urbano sustentável. Papéis que podem ser exercidos por diferentes níveis de governo e formas de atuação compartilhada no território, quando isso for necessário ou desejável, são o foco desta seção.



Novamente, uma agenda coerente e sistêmica, com enfoque territorial, constitui um elo para a mobilização dos diferentes entes federados e suas institucionalidades, em torno da adoção de processos de governança interfederativa.

A PNDU aponta para a construção de um ambiente propício à atuação coordenada no território, que possibilite um relacionamento consequente entre os entes federados, considerando os quadros institucional e legal existentes.

3.3. MECANISMOS DE IMPLEMENTAÇÃO

A seção *Mecanismos de Implementação* traz elementos necessários para tirar a PNDU do papel, isto é, para caminharmos da concepção para a ação no território. Esses elementos são organizados em três eixos:

- Instrumentos para o desenvolvimento urbano sustentável – trata da reunião de ferramentas classificadas em categorias ligadas à estruturação e ordenamento do território;
- Linhas de apoio para o desenvolvimento urbano sustentável – trata do desdobramento programático da PNDU, para implementação dos instrumentos mencionados acima;
- Monitoramento, avaliação e controle social – trata dos requisitos necessários tanto à implementação, quanto ao seguimento e revisão da PNDU.

a. Instrumentos para o Desenvolvimento Urbano Sustentável

Instrumentos são meios para realizarmos um fim. O fim, no caso das políticas de desenvolvimento urbano, é promover transformações no espaço urbano. Isso significa interferir nos processos de produção de cidades, para transformar padrões desiguais e predatórios em padrões sustentáveis de desenvolvimento urbano.

Padrões de desenvolvimento urbano podem ser reconhecidos em diferentes escalas do território. Uma sequência de passos básicos nos ajuda a enxergar caminhos para a transformação:

- Identificar padrões existentes que queremos transformar na escala da ação proposta;
- Compreender os processos que levam a esses padrões;
- Definir os padrões de desenvolvimento urbano desejados (visão de futuro);
- Escolher instrumentos adequados para interferir nos processos e alcançar padrões desejados.

Instrumentos são ferramentas de trabalho. São adequados quando: (1) aplicam-se à escala de ação no



território; (2) servem para resolver os problemas identificados; (3) aderem à realidade em que serão aplicados; e (4) são aplicados corretamente. Os instrumentos somente são aplicados corretamente se o seu funcionamento é bem compreendido.

Há diversos instrumentos disponíveis na legislação e nas práticas brasileiras, alguns amplamente utilizados e outros que ainda devem ser fomentados. Na história da política urbana brasileira, os municípios têm sido responsáveis pela maior parte das inovações urbanísticas. O Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), por exemplo, relaciona e regulamenta instrumentos que foram antes aplicados nas cidades brasileiras.

Isso é um processo natural: os problemas se manifestam nas cidades; os municípios desenvolvem ferramentas para enfrentar esses problemas; as ferramentas são disseminadas para outras realidades que apresentam problemas similares. Experiências internacionais também são referências para a ação. Ferramentas aplicadas em outros países podem inspirar adaptações úteis ao contexto brasileiro.

Na subseção *instrumentos para o desenvolvimento urbano*, o desafio é sistematizar instrumentos para o enfrentamento de problemas urbanos. O objetivo é facilitar a ação no território, em diferentes níveis de atuação, dentro do escopo específico da política.

O escopo específico da PNDU é a estruturação e o ordenamento do território, orientada para a redução de desigualdades socioespaciais no espaço urbano. Esse escopo é desdobrado em eixos programáticos, ou seja, eixos de ação no território, a saber: (1) informação, (2) planejamento/regulação, (3) gestão, (4) governança, (5) financiamento, (6) projetos e obras.

A definição desses eixos programáticos reflete a necessidade de que a implementação de ações de desenvolvimento urbano, por qualquer dos níveis de governo, considere:

- (1) dados e informações geográficas, cartografias, leituras qualitativas do território e evidências quantitativas (informação);
- (2) visões de futuro associadas a padrões de desenvolvimento urbano desejados (planejamento/regulação);
- (3) capacidades institucionais e processos contínuos de implementação (gestão);
- (4) pactuações políticas com a sociedade, entre setores urbanos e níveis de governo, fomento a ambientes de colaboração (governança);
- (5) distribuição justa de ônus e benefícios do processo de urbanização (financiamento);
- (6) intervenções concretas no território para melhorar as condições de vida nas cidades (projetos e obras).

Os eixos (1) a (4) são ações de suporte ao desenvolvimento urbano, ligadas à organização da administração pública e seu relacionamento com a sociedade.

Concretizam-se por meio de: (1) cadastros territoriais e sistemas de informação geográfica; (2) planos diretores, planos de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de planejamento e regulação; (3) formação técnica, organização de rotinas administrativas, estratégias de governo digital; e (4) estruturas formais de governança intersetorial, interfederativa, conselhos e fóruns de participação e controle social, laboratórios de inovação etc.



O eixo (5) está ligado especificamente à mobilização de recursos provenientes da gestão do solo urbano, por meio de instrumentos de captura e redistribuição do valor e mais valia gerados pelo próprio processo de urbanização.

O eixo (6) refere-se à implementação de projetos e obras de estruturação e qualificação de espaços urbanos. Trata-se de intervenções com enfoque territorial, que não estão cobertas por ações das políticas setoriais.

Na PNDU, os instrumentos de desenvolvimento urbano são classificados nas categorias acima descritas. Na formulação da política assume-se que:

- Instrumentos de informação, planejamento, gestão, governança, financiamento, projetos e obras são meios para a estruturação e ordenamento do território e o desenvolvimento urbano sustentável;
- Todos os entes locais devem implementar ações em cada um desses eixos, com níveis de complexidade adequados (necessários e suficientes) às suas realidades;
- Dinâmicas urbanas mais ou menos complexas exigem instrumentos mais ou menos complexos; assim, é importante ajustar esses instrumentos a diferentes realidades, expressas na tipologia da política.

b. Linhas de apoio para o Desenvolvimento Urbano Sustentável

As linhas de apoio referem-se ao desdobramento programático da PNDU. Isto é, ao fomento para implementar ações ligadas ao escopo da política. Essas linhas de apoio estão organizadas em quatro frentes: (1) capacitação; (2) rede; (3) recursos digitais; e (4) recursos financeiros.

b.1.) Capacitação para o desenvolvimento urbano sustentável

A formação profissional e o desenvolvimento de capacidades institucionais são reconhecidos gargalos para a implementação de políticas de desenvolvimento urbano no nível local. O Ministério das Cidades (MCo) implementou diversas iniciativas de capacitação ao longo de sua existência.

Essas iniciativas foram alavancadas pelo Portal Capacidades e suas estratégias de Ensino à Distância (EaD). Essas estratégias permitiram disseminar conhecimentos para diferentes perfis de pessoas e alcançar localidades longínquas do país. Na estrutura do MDR, o portal segue ativo, vinculado ao Programa de Fortalecimento de Capacidades Governativas (PFCG) da Secretaria Nacional de Mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano.

No contexto da PNDU, está prevista uma formação ampla em desenvolvimento urbano sustentável, que articule conteúdos disponíveis com novos conteúdos no Portal Capacidades. O investimento em formação contempla desde aspectos conceituais até ferramentas operacionais para implementar



ações no território.

A frente de *capacitação* é considerada um elemento central da PNDU. Isso porque, embora o MDR detenha a competência pela formulação da política, são os municípios, isoladamente ou organizados em arranjos interfederativos, que detêm a competência pela execução do tema da política: o desenvolvimento urbano.

O desenvolvimento urbano como tarefa municipal, mas também interfederativa e coletiva, exige uma rede de pessoas capacitadas para mobilizar ações locais que efetivamente transformem as condições de vida nas cidades.

b.2.) Rede para o desenvolvimento urbano sustentável (ReDUS)

Assim como as cidades são resultado de esforços coletivos, o desenvolvimento urbano é uma área de atuação formada por diversos setores da sociedade, níveis de governo e campos disciplinares. Perspectivas e práticas de diferentes segmentos se somam para que intervenções urbanas de diversas naturezas possam ser levadas adiante.

A aprendizagem prática e diferentes perspectivas asseguram saltos de conhecimento; trocas de experiência disseminam saberes e impulsionam ações mais acertadas nos territórios. A Rede para o *Desenvolvimento Urbano Sustentável – ReDUS*, é uma estratégia de mobilização e formação de comunidades de trabalho colaborativo para o desenvolvimento urbano sustentável.

Trata-se de uma iniciativa fomentada pelo Projeto ANDUS⁷, em conjunto com a Frente Nacional de Prefeitos (FNP) e a Aliança pela Inovação e Sustentabilidade. A ReDUS apoia-se numa plataforma digital com recursos para colaboração em comunidades de prática, com o objetivo de fortalecer redes de conhecimento, solidariedade e colaboração entre governos, especialistas e sociedade.

A PNDU assume que o campo do desenvolvimento urbano e ações concretas nas cidades podem avançar a partir da mobilização da inteligência coletiva, de redes de apoio mútuo e assistência técnica. A assistência técnica é uma estratégia fundamental para o fortalecimento de capacidades institucionais, ao lado de ações de capacitação. A formação de uma rede com governança própria e autônoma tem a capacidade de fomentar relações horizontais e aprendizado por pares.

O QUE DIZ A CARTA BRASILEIRA PARA CIDADES INTELIGENTES

Rede digital para colaboração urbana

“Estimular a formação de uma rede para o desenvolvimento urbano sustentável. A rede deve ser multinível (atuar nos níveis nacionais, regionais, estaduais e locais), interinstitucional (cooperação entre diferentes instituições) e intersetorial (com cooperação entre as diferentes áreas de política pública). A rede deve oferecer recursos digitais e inclusivos para realizar trabalhos colaborativos, incluindo a implementação e a retroalimentação desta Carta Brasileira para Cidades Inteligentes.” (OE 4, Rec. 4.2.1)

Rede de assistência técnica remota para ações no território

“Expandir e adaptar o modelo da assistência técnica remota baseada em recursos digitais que foi implementado de forma pioneira pela Rede Universitária de Telemedicina. Essa rede de assistência técnica remota deve apoiar órgãos oficiais interfederativos (que agrupam diferentes entes da federação com interesse compartilhado - União, Estados, Municípios e Distrito Federal) e municípios para implementar políticas, projetos e ações de desenvolvimento urbano sustentável, incluindo iniciativas de cidades inteligentes. Apoiar principalmente os municípios de menor capacidade institucional.” (OE 4, Rec. 4.2.2)

⁷ O Projeto ANDUS é um projeto de cooperação técnica executado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) em parceria com o Ministério Alemão do Meio Ambiente, Proteção da Natureza e Segurança Nuclear (BMU, sigla em alemão), apoiado pelo Ministério Alemão do Interior para Construção e Pátria (BMI, sigla em alemão) e implementado por meio da *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH*.



Esse é o sentido da ReDUS.

b.3.) Recursos digitais para o desenvolvimento urbano sustentável

Recursos digitais são ferramentas para apoiar ações de desenvolvimento urbano sustentável. Em síntese, trata-se de aplicações digitais que auxiliem os municípios e demais organizações a realizarem atividades no território.

O QUE DIZ A CARTA BRASILEIRA PARA CIDADES INTELIGENTES

Transformação digital e política urbana

“Desenvolver, usar e compartilhar soluções digitais que ajudem a implementar instrumentos de informação, planejamento, gestão e governança voltados ao desenvolvimento urbano sustentável, em diferentes escalas do território. As soluções digitais devem aumentar a eficácia e a efetividade desses instrumentos. Também devem estar alinhadas com a diversidade territorial e com as tipologias municipal, supramunicipal (agrupamentos de municípios) e regional da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU).” (OE 1, Rec. 1.5)

O compartilhamento de soluções desenvolvidas é uma das ferramentas de fortalecimento de capacidades, sobretudo para apoiar os eixos de informação, planejamento, gestão e governança para o desenvolvimento urbano sustentável.

b.4.) Recursos financeiros para o desenvolvimento urbano sustentável

A mobilização de recursos financeiros é um dos principais desafios para a implementação do escopo programático da PNDU. Diferentes fontes e mecanismos devem ser acionados para essa finalidade.

Um dos mecanismos já destacados é a utilização de instrumentos de financiamento ligados à captura e distribuição de mais valias urbanas. Esse mecanismo somente pode ser viabilizado pelos municípios, por meio da elaboração de planos diretores. A capacitação e assistência técnica são formas de apoio necessárias para alavancar essa estratégia no nível local.

O mecanismo de captura e distribuição de mais valias urbanas é central, mas não é suficiente. É preciso considerar que: (1) nem todos os municípios possuem dinâmicas imobiliárias suficientes para gerar recursos por esse mecanismo; (2) potenciais recursos provenientes desse mecanismo não dão conta das demandas urbanas.

Há profundas diferenças de capacidades financeiras entre os municípios brasileiros, alguns geram receitas significativas, outros são totalmente dependentes de transferências obrigatórias da União. De toda forma, o contexto de crise fiscal alcança praticamente todos os entes da federação. Assim, outras possibilidades precisam ser levantadas e cruzadas com a tipologia de municípios e de cidades da PNDU, para que os apoios e as estratégias sejam consistentes com as capacidades e as demandas municipais.

No estágio atual de formulação da política, o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), a pedido do MDR, está produzindo insumos sobre financiamento de desenvolvimento urbano em quatro frentes: (1) mecanismos fiscais e extrafiscais de âmbito local; (2) captação de recursos onerosos e não onerosos; (3) concessões e parcerias público-privadas; e (4) formas inovadoras de financiamento do desenvolvimento urbano.



A frente *recursos financeiros para o desenvolvimento urbano sustentável* também exige de um esforço de leitura e sistematização de possibilidades. É importante deixar claro que o financiamento do desenvolvimento urbano no contexto da PNDU dialoga com temas gerais de financiamento municipal e com recortes específicos de financiamento de ações setoriais, mas tem como foco o apoio a ações de estruturação e ordenamento do território.

Isso significa ler o contexto geral, necessariamente, sem perder de vista que estamos buscando alternativas para viabilizar especificamente a implementação dos instrumentos de desenvolvimento urbano sustentável.

c. Monitoramento, avaliação e controle social

A legislação brasileira (Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001) estabelece a Gestão Democrática da Cidade como condição para implementar políticas de desenvolvimento urbano. Participar na tomada de decisões sobre questões urbanas é essencial, porque o que acontece nas cidades impacta diretamente a vida das pessoas que nelas vivem.

Para que essa participação seja assegurada, alguns requisitos são indispensáveis:

- as pessoas e organizações precisam ter acesso a dados e informações sobre as cidades e os processos conduzidos pelos governos;
- as pessoas, organizações e os próprios governos precisam ter meios de monitorar e avaliar o que está sendo proposto e implementado;
- ferramentas, mecanismos e espaços formais de participação social devem ser garantidos pelos governos às pessoas e organizações.

O Brasil, representado pela Controladoria Geral da União (CGU), é membro da Parceria pelo Governo Aberto (*Open Government Partnership*). Ao integrar essa parceria, o Governo Brasileiro se compromete em avançar nos quatro princípios do Governo Aberto: (1) transparência, (2) participação pública, (3) prestação de contas e controle social (*accountability*), e (4) tecnologia e inovação.

Nessa perspectiva, o eixo *Monitoramento, Avaliação e Controle Social* é composto de três elementos associados: um (1) Sistema Nacional de Informações para o Desenvolvimento Urbano Sustentável, (2) Indicadores de Monitoramento e Avaliação para o Desenvolvimento Urbano Sustentável; e um (3) Sistema de Participação e Controle Social para o Desenvolvimento Urbano Sustentável.

Trata-se dos mecanismos que em conjunto contribuem para: (1) a implementação de políticas de desenvolvimento urbano em diferentes níveis de governo; (2) o monitoramento de progressos das ações implementadas; (3) a avaliação de seus impactos; e (4) o controle social em todo o ciclo da política (da formulação à revisão com base em lições aprendidas).

c.1) Sistema Nacional de Informações para o Desenvolvimento Urbano



Sustentável

Políticas de desenvolvimento urbano, em todos os níveis de governo, devem se basear em uma adequada leitura do território, em diferentes escalas de interpretação e ação. Abordagens quantitativas e qualitativas são complementares e devem ser consideradas como camadas de interpretação.

Essas abordagens de leitura do território são indispensáveis para tomada de decisões, nas diversas fases do ciclo das políticas: formulação, implementação, monitoramento, avaliação e revisão. Assim, a proposta do Sistema Nacional de Informações para o Desenvolvimento Urbano Sustentável é organizar um conjunto de dados e informações relevantes para política urbana.

O objetivo é subsidiar tanto ações de nível federal quanto de outros níveis da federação. Além disso, pretende ser um mecanismo para disseminação desses dados e informações para a sociedade em geral.

O desenvolvimento desse sistema atende ao disposto no Estatuto da Metrópole:

Art. 16-A. A União apoiará as iniciativas dos Estados e dos Municípios voltadas à governança interfederativa e promoverá a instituição de um sistema nacional de informações urbanas e metropolitanas, observadas as diretrizes do plano plurianual, as metas e as prioridades fixadas pelas leis orçamentárias anuais.

A concepção é de um sistema que seja implementado em etapas. Inicialmente, a proposta é sistematizar e disponibilizar dados já existentes, mas dispersos, de fontes oficiais. Camadas poderão ser adicionadas progressivamente, conforme as necessidades e possibilidades institucionais.

O Sistema é uma ferramenta particularmente útil aos municípios, muitos dos quais têm dificuldades em acessar e lidar com dados e informações de diferentes fontes ou finalidades.

c.2) Indicadores de Monitoramento e Avaliação

Toda política deve ter indicadores que permitam medir seus progressos e impactos. No caso da PNDU, será necessário definir indicadores para: (1) acompanhar a evolução do quadro urbano brasileiro; (2) acompanhar o desempenho de seus mecanismos de implementação.

Com relação à evolução do quadro urbano brasileiro, o impacto desejado pela PNDU é reduzir desigualdades socioespaciais nas escalas municipal e supramunicipal, onde estão as cidades e suas estruturas de gestão e governança. Assim, o que devemos procurar medir é se desigualdades socioespaciais nas cidades foram efetivamente reduzidas.

Mas as cidades são sistemas complexos: diferentes iniciativas e intervenções, assim como omissões, geram impactos no espaço urbano.

O escopo específico da PNDU (fomentar ações de estruturação e o ordenamento do território) contribui diretamente para reduzir desigualdades socioespaciais nas cidades. Entretanto, setores urbanos e suas pautas específicas (habitação, água, esgoto, transporte e mobilidade, recursos hídricos etc.), assim como outras políticas sociais (educação, saúde, geração de emprego e renda etc.), contribuem



tanto ou mais para essa mesma finalidade.

Há, portanto, um problema de fundo em medir impactos de ações de desenvolvimento urbano com enfoque territorial. Políticas com escopo mais recortados possibilitam medições tangíveis de impactos. Por sua vez, políticas territoriais “colhem” resultados agregados de diversas políticas. Seus indicadores costumam ser sensíveis a ações ou omissões de iniciativas que fogem ao seu escopo específico.

Além disso, processos de transformação urbana têm uma inércia (um tempo de latência). Assim, as consequências de ações ou omissões muitas vezes só poderão ser percebidas nas cidades em médio e longo prazos. Nesse intervalo, relações causais (que já não são evidentes em sistemas complexos), podem se perder definitivamente.

Apesar de todas essas considerações, a PNDU não pode se furtar a apresentar à sociedade a evolução do quadro urbano brasileiro quanto à redução das desigualdades socioespaciais. Indicadores de caráter sistêmico, existentes ou adaptados, respondem a essa necessidade, e capturam processos com um tempo longo de latência.

Temos à disposição no Brasil indicadores que medem condições de vida nas cidades. Por exemplo: (1) o Índice de Vulnerabilidade Social – IVS (IPEA, 2015); (2) o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM (IPEA/PNUD); e (3) e aqueles usados para compor a Tipologia Intraurbana no Brasil (IBGE). Todos adotam um enfoque sistêmico e incorporam diferentes dimensões da vida nas suas métricas.

No entanto, medir se e como o escopo da PNDU contribui para reduzir desigualdades socioespaciais nas cidades depende de pesquisas específicas de avaliação de impactos. Metodologias específicas e grupos de controle são necessárias para distinguir efeitos específicos de processos de estruturação e ordenamento do território, garantindo uma avaliação mais aderente quanto aos progressos e aos impactos dessa política específica⁸.

Mas há outra classe de indicadores igualmente importantes para a PNDU, ligados à mecanismos de implementação da política, incluindo: (1) a adoção de instrumentos, conforme as categorias discriminadas; (2) ao alcance das linhas de apoio; (3) aos recursos digitais disponibilizados; e (4) aos recursos financeiros mobilizados.

c.3) Participação e Controle Social

Participação e controle social são princípios das políticas públicas. As normas gerais de política urbana, o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) e o Estatuto da Metrópole (Lei 13.089/2015), estabelecem gestão democrática da cidade como elemento obrigatório das políticas de desenvolvimento urbano.

A legislação federal vincula a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (Medida Provisória 2.220/2001), que foi denominado Conselho Nacional das Cidades nos anos de existência do Ministério das Cidades.

Além de órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal, o Estatuto

⁸ Pesquisas de avaliação de impactos poderiam ou deveriam ser desenvolvidas pelo órgão executivo responsável pela implementação da política. Mas não são: faltam expertise, orçamento e recursos humanos para conduzir de forma contínua e séria este tipo de esforço. Destaca-se o papel das universidades na condução desse tipo de estudo.



da Cidade relaciona outros instrumentos de gestão democrática da cidade: (1) debates, audiências e consultas públicas; (2) conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; (3) iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; (4) gestão orçamentária participativa; entre outros.

A participação no processo de elaboração e revisão de planos diretores é obrigatória. Também é obrigatório o controle social na aplicação de instrumentos que demandam dispêndio de recursos municipais. A participação deve incluir comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

Mecanismos e instrumentos de gestão democrática da cidade permeiam todo o Estatuto da Cidade. É uma pedra fundamental dessa norma geral, que regulamenta o Capítulo da Política Urbana da Constituição Federal e é a base para a formulação da PNDU.

A PNDU deve, portanto, reforçar esse princípio já expresso em lei e facilitar sua efetivação. Inclusive por meio de uma leitura sistemática da legislação urbana sob o ponto de vista da participação e do controle social, de forma a oferecer à sociedade um panorama normativo dos espaços e meios de participação assegurados pela legislação.

O processo de construção colaborativa dos ODUS e a publicização deste texto base fazem parte do esforço de compartilhar e escutar a sociedade no processo de formulação da PNDU, no ano em que o Estatuto da Cidade se torna vintenário.





ANEXOS

GLOSSÁRIO

ADAPTAÇÃO À MUDANÇA CLIMÁTICA São ações e estratégias para preparar territórios para os efeitos atuais e esperados da mudança do clima. Esses territórios podem ser naturais ou ocupados por pessoas (Lei Federal nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, art. 2º). Veja também o termo [“Mitigação da mudança climática”](#).

AGLOMERAÇÃO URBANA (OU AGLOMERADOS URBANOS) É o território urbano composto por um grupo de dois ou mais municípios vizinhos. Para serem considerados uma aglomeração urbana, os municípios precisam: (1) se complementar nas funções que exercem; e (2) ter dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas integradas. Exemplos de funções que podem ser exercidas e complementadas por municípios vizinhos: possuir empresas e indústrias que pertencem a uma mesma cadeia produtiva (produzir e transformar bens e serviços em etapas); ofertar e demandar bens e serviços específicos, inclusive ambientais; ofertar e demandar mão-de-obra específica. ([Estatuto da Metrópole, art. 2º, inciso I](#)). A Constituição Federal de 1998 estabeleceu que os Estados podem instituir aglomerações urbanas por meio de lei complementar. A lei complementar irá garantir uma base legal para organizar, planejar e executar funções públicas de interesse comum em agrupamentos de municípios limítrofes (grupos de municípios vizinhos). ([Constituição Federal, art. 25, § 3º](#)). Exemplo de função pública de interesse comum: **serviços ecossistêmicos**.

ÁREA RURAL é a área do município não delimitada pelo Plano Diretor ou outra lei municipal específica com o nome de “zona urbana” ou “perímetro urbano”.

ÁREA URBANA é a região delimitada pelo Plano Diretor ou outra lei municipal específica com o nome de “zona urbana” ou “perímetro urbano”.

ÁREA DE RISCO (OU EM SITUAÇÃO DE RISCO) é aquela que está exposta ao risco de **desastre**. Para identificar áreas de risco ou em situação de risco, é necessário mapear territórios, observando o grau de risco a que cada região está sujeita. É necessário também analisar os riscos com base nas características da região, considerando aspectos ambientais, construtivos, econômicos, climáticos, sociais e de infraestrutura. Depois dessa análise, é necessário setorizar (dividir áreas por setores) e classificar os territórios conforme o risco.

ÁREA DE TRANSIÇÃO URBANO-RURAL Região situada entre a **área urbanizada** e a área rural. Nessa região, características e atividades rurais e urbanas se misturam e não é possível definir precisamente os limites físicos e sociais destes dois territórios.

ÁREA URBANIZADA é aquela com características urbanas. Exemplos de características urbanas: (1) terrenos divididos em lotes, quadras, quarteirões, ruas e outros espaços públicos; (2) construções próximas umas das outras; (3) pessoas atuando em diversos tipos de trabalho. As áreas urbanizadas podem ser densas ou pouco densas. Em geral, as áreas densas costumam possuir poucos espaços entre as construções e ruas com formas mais padronizadas. Já as áreas



ÁREA METROPOLITANA é a continuação da **área urbanizada** do município classificado como metrópole. As áreas metropolitanas têm a característica de conurbação (quando a área urbanizada de municípios vizinhos se juntam). A conurbação pode acontecer quando ruas se juntam e conectam áreas de moradia, de serviços e de indústrias. Nas áreas metropolitanas também acontecem deslocamentos pendulares (movimentos diários de ida e volta de casa para o trabalho ou para estudo). (Estatuto da Metrópole, art. 2º, inciso VIII). Ver Arranjo Populacional. Ver **Região Metropolitana**.

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

CIDADE é o mesmo que “centro urbano”. É o território de um Arranjo Populacional ou de um município isolado (que não faz parte de um Arranjo Populacional). Isso significa que uma cidade pode estar situada em um ou mais municípios (IBGE).

73



a resiliência (capacidade de resistir e de se recuperar de uma situação difícil) e para melhorar a qualidade de vida de todas as pessoas. Garantem o uso seguro e responsável de dados e das tecnologias da informação e comunicação ([Carta Brasileira para Cidades Inteligentes](#)).

COCRIAÇÃO Quando pessoas se unem para elaborar projetos, planos e protótipos de forma compartilhada, estão participando de um processo de cocriação. Esse tipo de processo vem crescendo bastante. Uma das principais vantagens da cocriação é permitir que as pessoas aproveitem propostas à medida que surgem, de forma conjunta. ([Carta Brasileira para Cidades Inteligentes](#))

CRESCIMENTO DEMOGRÁFICO ocorre quando a população que mora em um lugar aumenta. Pode ser provocado por: (1) crescimento vegetativo (diferença entre o número de pessoas que nascem e o número de pessoas que morrem); ou (2) migração líquida (diferença entre o número de pessoas que chegam no lugar e o número de pessoas que saem do mesmo lugar, para fins de moradia permanente). ([IBGE](#)).

DESASTRE é o resultado de algum evento que provoca danos para as pessoas, para bens materiais ou para a natureza. Os danos provocados por desastres também trazem prejuízos econômicos e sociais e podem ser resultado de ações naturais ou de ações da humanidade. ([Decreto nº 10.593/2020](#)).

DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL O desenvolvimento urbano ocorre de maneira sustentável quando a ocupação urbana acontece de forma a privilegiar o bem comum e de forma a reduzir as desigualdades. Mas não apenas isso. É necessário também equilibrar as necessidades sociais, dinamizar a cultura, valorizar e fortalecer identidades. É necessário usar os recursos naturais, tecnológicos, urbanos e financeiros de forma responsável. Também é preciso promover o desenvolvimento econômico local. É preciso impulsionar iniciativas que criam oportunidades que incluam a diversidade. É preciso impulsionar formas de incluir todas as pessoas, da geração atual e das futuras gerações. É preciso incluir todas as pessoas no mercado de trabalho e no espaço, nas cidades, nos lugares. E isso deve acontecer independente da idade, gênero, raça, etnia ou qualquer outra característica das pessoas. Para alcançar um desenvolvimento urbano sustentável, é necessário também distribuir infraestrutura, espaços públicos, bens e serviços urbanos de forma **equitativa** (justa). É necessário ordenar o uso e a ocupação do solo de forma adequada, em diferentes contextos e escalas territoriais. É necessário respeitar acordos sociais e políticos que tenham sido definidos em ambientes democráticos de governança colaborativa. (Carta Brasileira para Cidades Inteligentes)

DESIGUALDADE SOCIAL ocorre quando há diferenças significativas entre grupos da sociedade. As diferenças podem abarcar aspectos como raça/etnia, gênero, sexualidade, renda, idade, deficiência e escolaridade. No geral, estas diferenças fazem com que certos grupos tenham mais ou menos privilégios em função das suas características culturais, sociais e econômicas.

DESIGUALDADE SOCIOESPACIAL Ocorre quando as **desigualdades sociais** também se revelam no território. Isso significa que pessoas que sofrem os prejuízos da desigualdade social geralmente também ocupam espaços piores nas cidades. Esses espaços podem ser o lugar de moradia ou o lugar de trabalho.



As desigualdades socioespaciais são resultado da forma como o país se desenvolveu e foi ocupado. Ou seja, resultam de ações que ocorreram há décadas e séculos. Normalmente grupos com menos privilégios em razão da desigualdade social costumam ocupar espaços de menor qualidade como: (1) áreas de risco; ou (2) áreas onde o Estado ou o mercado ainda não ofertam serviços essenciais para manter uma vida digna. Exemplos de serviços essenciais: transporte público, posto de saúde, escola, rede de água, rede de esgoto, energia elétrica, rede de conectividade, praça, comércio de bairro, equipamentos culturais, Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), etc. A desigualdade socioespacial acontece de muitas formas e em muitos níveis no território: (a) dentro de bairros (ex.: áreas de risco); (b) entre os bairros e regiões de uma cidade (ex.: bairros periféricos e regiões periféricas); e (c) entre cidades (ex.: cidades-dormitório). ([Carta Brasileira para Cidades Inteligentes](#)).

DIVERSIDADE TERRITORIAL As características de um lugar fazem com que ele seja único, diferente dos demais. Isso garante a diversidade entre lugares, ou seja, a diversidade territorial. Esse lugar pode ser um bairro, uma cidade ou uma região. A diversidade territorial pode se refletir nos aspectos sociais, ambientais, econômicos, políticos e institucionais. Exemplos de características: (a) clima; (b) vegetação; (c) **bioma**; (d) patrimônio histórico e cultural; (e) quantidade de pessoas que moram em uma cidade; (f) características rurais ou urbanas; (g) relações com outras cidades (Oferta de serviços, emprego e mão-de-obra); e (h) matriz produtiva (estrutura da produção econômica e relações entre diferentes setores, por exemplo, alguns municípios têm a economia movimentada pelo turismo; outros, pelo comércio; outros, por negócios financeiros). ([Convenção sobre Diversidade Biológica](#))

ECOSSISTEMA Sistema formado pelos seres vivos (animais, vegetais e microorganismos) e pelo lugar onde eles vivem, em perfeito equilíbrio. Exemplo: as plantas retiram nutrientes do solo e retiram energia da luz do sol; há animais que se alimentam das plantas; esses animais servem de alimento para outros animais; quando morrem, os seres vivos se decompõem e fornecem nutrientes ao solo, que vão novamente ser aproveitados pelas plantas. Isso forma um ciclo de vida em que cada ser tem importância fundamental ([Ministério do Meio Ambiente e Convenção sobre Diversidade Biológica](#)).

EQUIDADE é o princípio que diz sobre a necessidade de garantir os direitos humanos e de reduzir as desigualdades socioespaciais. Para esses objetivos, as soluções, os investimentos e os esforços devem variar de acordo com as características dos lugares e das pessoas, considerando critérios de justiça e características de gênero, classe, etnia, idade e outros marcadores sociais da diferença. ([Guia para Elaboração e Revisão de Planos Diretores](#))

ESCALA INTRAURBANA (Ver [Intraurbano](#))

FUNÇÃO PÚBLICA DE INTERESSE COMUM (FPIC) é toda ação que precisa que mais de um município realize. Caso apenas um município atue, a ação pode se tornar inviável ou causar impacto em municípios vizinhos ([Estatuto da Metrópole](#)).

FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE é um princípio da Constituição Federal que determina que a cidade deve atender ao interesse coletivo e ao bem-estar social.



Significa que todas as pessoas devem ter acesso aos benefícios que a vida na cidade proporciona. Significa também que todas as pessoas devem arcar com os prejuízos da vida na cidade, não se concentrando em apenas alguns grupos sociais. ([Constituição Federal](#) e [Estatuto da Cidade](#))

FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE é um princípio da Constituição Federal que determina que toda propriedade deve atender ao interesse coletivo e ao bem-estar social. Segundo esse princípio, o direito de propriedade só pode ser reconhecido se a propriedade cumprir sua função social. O poder público pode obrigar que a pessoa proprietária do imóvel realize certas ações caso a propriedade não cumpra esse princípio constitucional. O objetivo é promover territórios mais igualitários, justos e democráticos. Quando se trata de propriedade urbana, o documento que define qual função cada propriedade deve cumprir é o **Plano Diretor**. ([Constituição Federal](#) e [Estatuto da Cidade](#))

GOVERNANÇA Para o desenvolvimento urbano, a governança envolve todos os processos necessários para governar uma cidade. Exemplos: organizar, planejar, regular e executar ações para que a cidade cumpra sua função social.

GOVERNANÇA COLABORATIVA é quando os processos necessários para governar uma cidade são feitos de forma colaborativa. Envolve a participação de diversos setores da sociedade: setor público, setor privado, organizações da sociedade civil, academia etc.

INCLUSÃO SOCIAL São ações e estratégias que combatem a exclusão. O objetivo é dar igualdade de oportunidades para que grupos de pessoas historicamente excluídas na sociedade integrem e acessem as facilidades oferecidas pelas cidades. Exemplos de grupos historicamente excluídos: pessoas negras, pessoas indígenas, pessoas com deficiência, mulheres, pessoas LGBTQIA+ e pessoas vulneráveis em termos socioeconômicos (exemplos: pessoas em situação de rua e pessoas de baixa renda).

INSTRUMENTO de uma política é o meio que torna possível realizar uma ação para cumprir um objetivo determinado. Em outras palavras: o instrumento precisa ser um meio; precisa ter uma função bem definida e precisa buscar alcançar um objetivo.

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

INTRAMUNICIPAL Tudo o que se faz ou se situa dentro dos limites administrativos de um município. ([Carta Brasileira para Cidades Inteligentes](#))

INTRAURBANO Tudo o que se faz ou se situa dentro dos limites do território urbano, isto é, na mancha urbanizada da “cidade”. Essa mancha urbanizada independe de limites administrativos (limites de municípios, estado ou até mesmo de país). As questões intraurbanas dizem respeito à escala local, tais como: sistemas urbanos estruturantes (rotas acessíveis, sistema de áreas verdes, mobilidade urbana, macrodrenagem, etc.), infraestrutura urbana, serviços e comércios cotidianos, etc. . ([Carta Brasileira para Cidades Inteligentes](#))



METRÓPOLE É o território urbano contínuo que influencia todo o país ou uma região que possua pelo menos uma cidade classificada como Capital Regional pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Essa influência se dá porque o território urbano é muito populoso e é muito relevante em termos políticos e socioeconômicos. (Estatuto da Metrópole, art. 2º, inciso V). Ver **Rede Urbana**.

MITIGAÇÃO DA MUDANÇA CLIMÁTICA as ações de mitigação têm como objetivo desacelerar a mudança do clima. Envolvem mudar e substituir tecnologias para reduzir o uso de recursos e reduzir a liberação de gases de efeito estufa. Também buscam retirar estes gases da atmosfera. ([Lei Federal nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, art. 2º](#))

MUDANÇA CLIMÁTICA (Ver Mudança do Clima)

MUDANÇA DO CLIMA Chamamos de mudança do clima quando o clima mundial ou de alguma região varia ao longo do tempo. Essa variação é resultado direto ou indireto da soma da ação humana e eventos naturais. As atividades humanas que contribuem para a mudança do clima são aquelas que alteram a composição da atmosfera do planeta. Mas o clima também varia naturalmente ao longo do tempo, e é possível observar isso quando temos dados comparáveis sobre períodos diferentes. A principal ação que contribui com a mudança do clima é emitir cada vez mais gases de efeito estufa (GEE). Dentre as atividades e processos que emitem esses gases estão: queima de combustíveis fósseis (dos automóveis, das indústrias, das usinas termoeletricas), desmatamento, queimadas e decomposição do lixo. Quanto mais gases de efeito estufa na atmosfera, mais a superfície terrestre retém calor do sol. Chamamos essa consequência da mudança do clima de aquecimento global. O aquecimento global altera os períodos de chuva e seca, aumenta a frequência de tempestades, aumenta a temperatura média global, derrete as calotas polares, aumenta o nível do mar, dentre outros impactos. ([Lei Federal nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009](#) e Carta Brasileira para Cidades Inteligentes)

MULTIESCALAR Uma abordagem ou visão multiescalar analisa o espaço urbano a partir de diversos níveis de aproximação. A PNDU sugere cinco níveis de escala territorial: (1) Escala Comunitária (de bairro, de vizinhança), que se relaciona à qualidade do espaço urbano (calçadas, praças, buraco na rua, poda de árvore, ponto de ônibus, etc.); (2) Escala Intraurbana (entre bairros ou urbana), que se relaciona a sistemas urbanos estruturantes (rotas acessíveis, sistema de áreas verdes, mobilidade urbana, macrodrenagem, etc.); (3) Escala Municipal (relações entre áreas urbanas, rurais e naturais), que se relaciona com lugares dentro do município e suas conexões (relações entre sedes, distritos e localidades, malha viária, aterros sanitários, sistemas produtores, sistemas e estações de tratamento de água e esgoto e os troncos coletores, infraestrutura urbana e os serviços urbanos, etc.); (4) Escala Supramunicipal (mais de um município, com relações de interdependência funcional), que permite uma reflexão sobre as Funções Públicas de Interesse Comum (conurbação, movimentos pendulares diários, dinâmicas de regiões metropolitanas, relações de produção e consumo de água, bacias hidrográficas, disposição de resíduos sólidos, etc.); (5) Escala da Rede Urbana (regional, das cidades como pontos nodais/ funcionais no território), que permite enxergar as relações de Interdependência entre Cidades (plataformas logísticas e cadeias produtivas de valor, grandes infraestruturas e prestação de serviços públicos e privados em nível regional - organização das atividades econômicas e



processos de indução estatal de ordenamento do território nacional)

MUNICÍPIO ISOLADO é aquele que não faz parte de um **Arranjo Populacional**.

PERIURBANA (ZONA) (Ver termo **Área de Transição Urbano-Rural**)

PLANO DIRETOR é o instrumento básico da política urbana. O Plano Diretor deve ser aprovado por lei e tem como objetivo orientar o desenvolvimento urbano e a expansão urbana. O Plano Diretor estabelece a função social que cada propriedade urbana deve cumprir. ([Estatuto da Cidade](#))

POLÍTICA URBANA é aquela que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana ([Estatuto da Cidade](#))

POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS são grupos que possuem culturas diferentes da cultura predominante e que se reconhecem como “povos e populações tradicionais”. Possuem formas próprias de se organizarem como sociedade. Para esses grupos, ocupar e usar territórios e recursos naturais é uma condição para manterem vivas suas características: sua cultura, sua sociedade, sua religião, sua ancestralidade e sua economia. Para isso, utilizam-se de conhecimentos, inovações e práticas que a tradição gerou e transmitiu. Exemplos de povos e comunidades tradicionais do Brasil: povos indígenas, comunidades quilombolas, comunidades tradicionais de matriz africana / comunidades de terreiro, comunidades extrativistas, comunidades ribeirinhas, comunidades caboclas, comunidades pesqueiras artesanais, povos pomeranos, entre outros. ([Decreto n. 6.040/2007](#) e [Ministério da Cidadania](#)).

REDE URBANA é o conjunto de cidades que se articulam no território por meio dos fluxos de pessoas, mercadorias, capitais e informações. A estrutura hierárquica da rede urbana brasileira se divide em cinco níveis. Os centros urbanos desses níveis são assim definidos (IBGE): (1) metrópoles, que são os principais centros urbanos que influenciam diretamente todos os demais; (2) capitais regionais, que são centros urbanos que concentram muitas atividades de gestão pública e que alcançam a região de influência menos do que as metrópoles; (3) centros sub-regionais, que são centros urbanos com atividades de gestão pública menos complexas. Em comparação com as capitais regionais, os centros sub-regionais possuem áreas de influência de menor extensão e com menos população; (4) centros de zona, que são centros urbanos com menos atividades de gestão pública. Por esse motivo, menos cidades vizinhas procuram os centros de zona. O principal motivo de as cidades vizinhas procurarem os centros de zona é porque o comércio e os serviços oferecidos estão próximos; (5) centros locais, que possuem atividades empresariais e de gestão pública com centralidade fraca. Influenciam basicamente seus próprios limites territoriais. São o nível mais baixo da rede urbana.

REGIÃO INTEGRADA DE DESENVOLVIMENTO (RIDE) é uma região administrativa que contém diferentes unidades da federação. A União tem a competência de criar uma RIDE para articular as suas ações com as ações de outros entes. O objetivo é desenvolver a região e reduzir desigualdades regionais. A espécie normativa que a União deve usar para criar uma RIDE é a lei complementar. Atualmente existem três RIDEs instituídas no Brasil: a RIDE do Distrito Federal e Entorno, a RIDE da Grande Teresina e a RIDE do Pólo Petrolina/PE e Juazeiro/BA.



REGIÃO METROPOLITANA é o território formado por um grupo de Municípios vizinhos. O objetivo é realizar as seguintes ações de forma integrada: gerir o território, planejar e executar as funções públicas que sejam de interesse comum ao conjunto de municípios que as compõem. Os Estados possuem a competência de instituir Regiões Metropolitanas por meio de lei complementar. ([Constituição Federal do Brasil de 1988](#) e [Estatuto da Metrópole - Lei Federal nº 13.089/2015](#)).

SERVIÇOS ECOSSISTÊMICOS São benefícios que as pessoas obtêm da natureza. Existem três categorias: (1) serviços que fornecem insumos às pessoas, tais como alimentos, plantas medicinais, água e madeira;; (2) serviços que regulam o ambiente, tais como aqueles prestados por ecossistemas e seres vivos que ajudam a regular o clima, controlar a erosão e controlar pragas;; e (3) serviços que ofertam bens culturais e de lazer e que fortalecem relações sociais e culturais. É possível evidenciar os serviços culturais e de lazer quando as pessoas interagem com a natureza, como em áreas importantes para: o patrimônio cultural de um lugar, a beleza cênica e a paisagem de um lugar, a identidade espiritual e religiosa de um lugar. ([Carta Brasileira para Cidades Inteligentes](#))

SUPRAMUNICIPAL é a escala que inclui um grupo de municípios que se relacionam e que dependem uns dos outros. Essa interdependência ocorre em função de vários aspectos, tais como: (a) municípios vizinhos em que as áreas urbanas se unem ou são muito próximas (conurbação); (b) municípios vizinhos que têm funções que se complementam, como quando pessoas se deslocam diariamente entre um município e outro para trabalhar ou estudar (movimentos pendulares); (c) municípios vizinhos que se integram fortemente (integração de fato, ou seja, que acontece mesmo quando não existe uma lei que a defina); (d) municípios que fazem parte de uma mesma região metropolitana (integração de direito, ou seja, que acontece a partir de uma lei do Estado, mesmo que a integração não aconteça na realidade); (e) municípios que dependem uns dos outros para prestar serviços urbanos (como produzir e consumir água, e dispor resíduos sólidos) ou por características do território (como pertencer a uma mesma bacia hidrográfica). Na escala supramunicipal é muito importante estabelecer e gerir **funções públicas de interesse comum (FPICs)**. Por ser um grupo de municípios, a escala supramunicipal inclui todos os assuntos que devem ser trabalhados na escala municipal. Isso significa que gerir a escala supramunicipal exige gerir também a escala intraurbana, já que bairros vizinhos de municípios diferentes podem se relacionar. ([Carta Brasileira para Cidades Inteligentes](#)).

TERRITÓRIO é o lugar onde a política urbana se concretiza. Inclui: (1) o espaço físico e ambiental onde estão as infraestruturas; (2) o lugar onde a vida acontece, ou seja, onde as pessoas e instituições se relacionam como sociedade, em termos econômicos, simbólicos e de poder; e (3) todas as pessoas que moram e usam cada território.

TRANSFORMAÇÃO DIGITAL É o momento histórico em que a cultura está mudando porque quase todas as pessoas e instituições usam tecnologias de informação e comunicação (TICs). Elas usam essas tecnologias para ações sociais, ambientais, políticas e econômicas. A transformação digital provoca uma grande mudança cultural, inédita, rápida e difícil de entender na sua totalidade. Afeta as formas de pensar e agir nas organizações, governos, empresas e na sociedade de forma geral. ([Carta Brasileira para Cidades Inteligentes](#)).



TRANSFORMAÇÃO NO MUNDO DO TRABALHO É provocada principalmente pelos avanços tecnológicos, pelas novas formas de produzir e consumir e por atos que flexibilizam as leis trabalhistas. É possível perceber a transformação no mundo do trabalho nos seguintes acontecimentos: (1) relações de trabalho mais precárias, no Brasil e no mundo; (2) avanços tecnológicos que permitem automatizar ações e diminuir a oferta de empregos; (3) avanços tecnológicos que exigem que as pessoas trabalhadoras se capacitem cada vez mais, e de forma cada vez mais sofisticada; (4) tipos e quantidades de empregos formais diminuem; (5) tipos e quantidades de empregos informais aumentam; (5) novas atividades econômicas surgem e fazem com que outras desapareçam; (6) o comércio digital cresce e as formas de trabalho remotas aumentam, o que faz alterar a forma como as atividades se relacionam com o território. Este último exemplo indica a necessidade de alterar usos para ajustá-los às novas demandas que vem surgindo para os espaços urbanos, públicos e privados.

TRANSFORMAÇÃO SOCIODEMOGRÁFICA é o momento atual de grandes mudanças na sociedade brasileira e mundial nos aspectos sociais e demográficos. Os aspectos sociais incluem demandas crescentes de que as diversas identidades e culturas sejam reconhecidas (demandas identitárias). Exemplos: identidades e culturas de pessoas negras e de povos e comunidades tradicionais; diferentes identidades de gênero; diferentes orientações sexuais; diferentes formatos de famílias; diferentes necessidades de grupos específicos (tais como pessoas com deficiência, crianças, jovens etc.). Os aspectos sociais também incluem o fato de que a sociedade cada vez mais considera importante e necessário realizar três ações: buscar a equidade social, reduzir as desigualdades sociais e acabar com a exclusão de grupos da sociedade. Os aspectos demográficos incluem principalmente o envelhecimento da população. Esse envelhecimento acontece especialmente por dois motivos: (1) as taxas de natalidade estão cada vez mais baixas; e (2) a expectativa de vida das pessoas está aumentando devido a novas descobertas na ciência e na medicina. A transformação sociodemográfica impacta as relações sociais e de trabalho e demanda que governos e sociedade adaptem os espaços públicos e privados das cidades.

VISÃO SISTÊMICA Para o desenvolvimento urbano, adotar uma visão sistêmica significa considerar que as ações se integram e se articulam no território. Significa também considerar que isso acontece nas diferentes escalas (vizinhança, intraurbana, municipal, supramunicipal e rede de cidades). A visão sistêmica é um avanço em relação ao olhar que segmenta e fraciona a realidade, geralmente adotado por ações setoriais (exemplos: habitação, mobilidade e saneamento). Esse avanço acontece em direção ao olhar transversal e que considera que os aspectos urbanos são interdependentes.

VAZIO URBANO é o terreno (gleba ou lote) que contém as seguintes características: (1) está localizado em área urbana servida de infraestrutura (como rede de água e de energia, solução de esgoto etc) e equipamentos sociais (escola, posto de saúde ou outros); e (2) não cumpre sua função social. O vazio urbano não cumpre a função social quando: (a) não possui construção; (b) a construção existente é subutilizada (não tem a área mínima estabelecido em lei municipal ou está vazia/sem uso); (c) não é usado para outras atividades urbanas (parques, praças, agricultura urbana etc.). Ver “**função social da propriedade**”.



BIBLIOGRAFIA

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

_____. Decreto nº 2.519,16 de março de 1998. Promulga a Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro, em 05 de junho de 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2519.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%202.519%2C%20DE%2016,05%20de%20junho%20de%201992.

_____. Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm

_____. Decreto nº 9.810, de 30 de maio de 2019. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9810.htm

_____. Decreto nº 10.593, de 24 de dezembro de 2020. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil e sobre o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil e o Sistema Nacional de Informações sobre Desastres. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10593.htm

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências (Estatuto da Cidade).

_____. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm

_____. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências.

_____. Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1o do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências, Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional (SMDRU-MDR), Ministério da Ciência, Tecnologia e Informações (SEIMPE-MCTI), Ministério das Comunicações (SETEL-MCOM), GIZ Cooperação para o Desenvolvimento Sustentável Brasil-Alemanha (GIZ - Projeto ANDUS). Carta Brasileira para Cidades Inteligentes. Brasília, 2020, 180p. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-regional/projeto-andus/Carta_Bras_Cidades_Inteligentes_Final.pdf

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional (SDRU-MDR), Ministério do Meio Ambiente (SQA-MMA), GIZ Cooperação para o Desenvolvimento Sustentável Brasil-Alemanha (GIZ - Projeto ANDUS). Guia para elaboração e revisão de planos diretores. Brasília, 2019, 460p. Disponível em: <http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/368/titulo/guia-para-elaboracao-e-revisao-de-planos-diretores>

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Deficit habitacional no Brasil – 2016-2019. Belo Horizonte: FJP, 2021. Disponível em: http://novosite.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/04.03_Relatorio-Deficit-



[Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v1.0_compressed.pdf](#)

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Inadequação de domicílios no Brasil - 2016 a 2019. Belo Horizonte: FJP, 2020. Disponível em: http://novosite.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/14.05_Relatorio-Inadequacao-de-Domicilios-no-Brasil-2016-2019-versao-2.0_compressed.pdf

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Cerqueira, Daniel e Bueno, Samira (Coord.). Atlas da violência 2020. Rio de Janeiro: Ipea: 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/200826_ri_atlas_da_violencia.pdf.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Costa, Marco Aurélio e Marguti, Bárbara Oliveira (Ed.). Atlas da Vulnerabilidade Social nos Municípios Brasileiros. Brasília: IPEA, 2015. Disponível em: http://ivs.ipea.gov.br/images/publicacoes/ivs/publicacao_atlas_ivs.pdf>. Dados disponíveis em: <http://ivs.ipea.gov.br/index.php/pt/biblioteca>

Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA). Costa, Marco Aurélio (org.) O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana. Brasília: Ipea, 2016, Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160920_estatuto_cidade.pdf

Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA). Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro. Brasília: PNUD, Ipea, FJP, 2013. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/130729_AtlasPNUD_2013.pdf

Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA). Atlas de Vulnerabilidade Social - IVS. Disponível em: <http://ivs.ipea.gov.br/index.php/pt/>

Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro. Brasília: PNUD, Ipea, FJP, 2013. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/130729_AtlasPNUD_2013.pdf

_____. AGENDA 2030 - ODS – Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Andrade da Silva, E. R., Peliano, A. M. e Chaves, J. V. (coord.). Brasília, IPEA, 2018. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180801_ods_metas_nac_dos_obj_de_desenv_susten_propos_de_adequa.pdf

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Censo Demográfico 2010: Sinopse. Censo demográfico, Rio de Janeiro, 261p., 2010a. Disponível em <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv49230.pdf>>

_____. Censo Demográfico 2010: Características urbanísticas do entorno dos domicílios. Censo demográfico, Rio de Janeiro, p.1-171, 2010b. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/96/cd_2010_entorno_domicilios.pdf>

_____. Coordenação de Geografia. Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil - 2. ed. - Rio de Janeiro: IBGE, 2016. e-Book (PDF). Disponível em <https://www.ibge.gov.br/apps/arranjos_populacionais/2015/pdf/publicacao.pdf>

_____. Coordenação de Geografia. Atlas Nacional Digital do Brasil/ Caderno Temático 2017 – Cidades Sustentáveis. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/apps/atlas_nacional/>

_____. Coordenação de Geografia. Áreas urbanizadas do Brasil: 2015. Rio de Janeiro: IBGE, 2017a. 28 p. Disponível em <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100639.pdf>>



_____. Coordenação de Geografia. Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil: uma primeira aproximação. Rio de Janeiro: IBGE, 2017b. 84p. Disponível em <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100643.pdf>>

_____. Coordenação de Geografia. Tipologia intraurbana: espaços de diferenciação socioeconômica nas concentrações urbanas do Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2017c. 164p. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101470.pdf>>

_____. Perfil dos Municípios Brasileiros 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. 192 p. Disponível em <<https://servicodados.ibge.gov.br/Download/Download.ashx?http=1&u=biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101668.pdf>>

_____. Coordenação de Geografia. Regiões de influência das cidades: 2018. Rio de Janeiro: IBGE, REGIC, 2020. 192 p. Disponível em <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101729.pdf>>

IBGE, Cadastro de Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento. 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/18354-regioes-metropolitanas-aglomeracoes-urbanas-e-regioes-integradas-de-desenvolvimento.html?=&t=o-que-e>

_____. Coordenação de Geografia. Evolução da divisão territorial no Brasil: 1872-2010 - Mapas. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. 192 p. Disponível em <https://geoftp.ibge.gov.br/organizacao_do_territorio/estrutura_territorial/evolucao_da_divisao_territorial_do_brasil/evolucao_da_divisao_territorial_do_brasil_1872_2010/evolucao_da_divisao_territorial_mapas.pdf>

_____. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Perfil dos municípios brasileiros: MUNIC, 2012. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=284062>

_____. Áreas territoriais, 2018. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/15761-areas-dos-municipios.html?edicao=24050&t=acesso-ao-produto>>

_____. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2020. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. 148 p. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101760.pdf>>

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Agenda 2030 (Nova York, 2015). Versão em português. ONU-HABITAT, 2015. Disponível em: <<https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>>

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT). Nova Agenda Urbana (Quito, 2016). Versão em português. ONU-HABITAT, 2017. Disponível em: <<http://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>>

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). The Right to Adequate Housing. Fact Sheet nº 21 (Rev. 1). ONU-HABITAT, 2014. Disponível em: https://www.ohchr.org/documents/publications/fs21_rev_1_housing_en.pdf



