

# CADERNOS PARA O FUTURO

# 9

O futuro das cidades e a sustentabilidade







# O futuro das cidades e a sustentabilidade

## Cadernos para o Futuro - 9

Porto Alegre, outubro de 2018

---



## **GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

**Governador:** José Ivo Sartori

**Vice-Governador:** José Paulo Dornelles Cairoli

### **SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO**

**Secretário:** Josué Barbosa

**Secretária Adjunta:** Melissa Guagnini Hoffmann Custódio

### **DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL**

**Diretor:** Antonio Paulo Cargnin

**Diretora Adjunta:** Carla Giane Soares da Cunha

**Organizadores:** Antonio Paulo Cargnin (coordenador), Bruno de Oliveira Lemos, Carla Giane Soares da Cunha, Rosanne Lipp João Heidrich, Gisele da Silva Ferreira, Luciana da Silva Mieres, Irma Carina Brum Macolmes

**Equipe Técnica:** Aida Dresseno da Silveira, Ana Maria de Aveline Bertê, Fernando Maya Mattoso, Fernando Dreissig de Moraes, Juliana Feliciati Hoffmann, Katuscia Ramos de Freitas, Laurie Fofonka Cunha, Lauren Lewis Xerxenevsky, Luciana Dal Forno Gianluppi, Marlise Margô Henrich, Paulo Victor Marocco Milanez, Rosanne Lipp João Heidrich, Silvia Leticia Lorenzetti, Suzana Beatriz de Oliveira

**Revisão:** Marlise Margô Henrich

**Capa e diagramação:** Priscila Barbosa Ely

**Assessoria de Comunicação:** Lucas Barroso

### **Dados Internacionais de Catalogação na Publicação:**

Futuro RS: agenda de desenvolvimento: O futuro das cidades e a sustentabilidade: cadernos para o futuro 9/ Departamento de Planejamento Governamental - RS. – N. 9. Porto Alegre: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2018.

70 p.: il.

ISBN impresso 978-85-89443-18-0

ISBN online 978-85-89443-19-7

1. Ciência Política. 2. Planejamento governamental. I. Rio Grande do Sul. Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional. Departamento de Planejamento Governamental. II. Título. III. Série.

CDU 320

<b>Apresentação .....</b>	<b>4</b>
<b>Introdução .....</b>	<b>6</b>
<b>Sumário Executivo .....</b>	<b>7</b>
Propostas para uma agenda de desenvolvimento .....	10
<b>Textos para discussão .....</b>	<b>16</b>
Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: Perspectivas da Agenda Urbana e Metropolitana - <i>Diana Meirelles da Motta</i> .....	16
Temas e propostas para uma agenda de desenvolvimento urbano e sustentabilidade - <i>Emanuela Rangel Monteiro</i> .....	42
Tendências para o desenvolvimento das cidades: aplicação à realidade local - <i>Nívea Oppermann</i> .....	54

---

Pensar o futuro é mais que sonhar, é buscar um caminho. As dificuldades que enfrentamos em nosso cotidiano não podem significar a perda da conexão com o futuro, com um projeto para o desenvolvimento do Estado. Este é o propósito que move o Governo do Estado do Rio Grande do Sul ao lançar o projeto **Futuro RS**.

O **Futuro RS** tem como objetivo apresentar uma agenda de desenvolvimento propositiva, para o horizonte de 2040, tratando de construir soluções para temas estratégicos para o desenvolvimento do Estado.

Nas últimas décadas, os governos têm tratado de conhecer melhor o Estado e identificar os gargalos e as oportunidades que se constituíam em obstáculo para o desenvolvimento. Ao longo de anos, sempre com a melhor das intenções e com diferentes enfoques, os governos têm se preocupado em propor uma agenda de desenvolvimento. Foram realizados estudos com amplos diagnósticos e diretrizes. A análise desses trabalhos nos mostra que os problemas pouco mudaram. Conhecemos bem nossas dificuldades, mas temos que ter ousadia para propor soluções para seu equacionamento. Temos que empreender esforços no sentido de buscar novas soluções ou qualificar as propostas já delineadas. Esse é o sentido do **Futuro RS**.

O projeto propõe um conjunto de debates sobre temas estratégicos, com o objetivo de encontrar soluções e elaborar propostas, para que possamos ter uma direção certa para o futuro. Serão realizados nove seminários sobre temas estratégicos, identificados com base no acúmulo de mais de 20 anos de estudos já realizados. Os seminários deverão reunir especialistas, instituições e entidades dispostas a colaborar com cada uma das temáticas.

Os encontros deverão debater os seguintes temas:

- O envelhecimento da população gaúcha e as consequências e desafios para as políticas públicas: saúde e educação.
- Alternativas para o desenvolvimento do Estado a partir da dinamização da indústria de transformação.
- Alternativas para o aumento da produtividade da agropecuária: leite e lavoura de grãos.
- Alternativas para o desenvolvimento regional e o equilíbrio territorial.

- 
- Alternativas para as finanças públicas do Estado: previdência social.
  - Desafios e alternativas para o equilíbrio da matriz modal e para a superação dos gargalos de infraestrutura de transportes no Estado do RS.
  - As consequências da violência e as possibilidades da inteligência e do uso de tecnologias, para qualificação da segurança.
  - O futuro das cidades e a sustentabilidade.

Os resultados, depois de consolidados, serão publicados nos **Cadernos para o Futuro**, contendo propostas para o desenvolvimento do Estado em cada uma das temáticas. As propostas, depois de submetidas ao debate com a sociedade e com as instâncias de Governo, serão implementadas.

Esperamos, com o **Futuro RS**, mais do que contribuir para a construção de uma agenda de desenvolvimento para o Estado do Rio Grande do Sul, criar as condições para realizar mudanças que nos auxiliem a sair da crise em que vivemos e nos conduzam a um caminho seguro para que possamos trilhar as próximas décadas.

**José Ivo Sartori**

Governador do Estado do Rio Grande do Sul

**Josué Barbosa**

Secretário de Planejamento, Governança e Gestão

O projeto Futuro RS busca apresentar uma agenda de desenvolvimento propositiva para temas estratégicos para o desenvolvimento do Estado. O objetivo central é avançar na construção de propostas para sua solução, no horizonte de 2040.

A oitava temática escolhida foi *O Futuro das cidades e a sustentabilidade*. Desse modo, o Caderno para o Futuro 9 traz os resultados da oitava oficina realizada no Auditório da Secretaria do Planejamento, Governança e Gestão (SPGG), no dia 03 de julho de 2018.

A oficina contou com as palestras da especialista sênior em desenvolvimento urbano do Banco Mundial, Emanuela Rangel Monteiro, da diretora de planejamento e gestão urbana do Ministério das Cidades, Diana Meirelles da Motta, e da vice-diretora do Programa de Cidades da WRI Brasil e professora do curso de arquitetura da UNISINOS, Nívea Oppermann Peixoto. A mediação foi realizada por Claudio Mainieri de Ugalde, arquiteto da Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (METROPLAN-RS). A oficina teve participação também de técnicos de órgãos estaduais e municipais relacionados à temática, além de pesquisadores de universidades.

O **Caderno para o Futuro 9** apresenta inicialmente um Sumário Executivo, com uma contextualização do tema. Posteriormente, são demonstradas as propostas extraídas, baseadas nas palestras realizadas na oficina e nos debates posteriores. Por fim, são apresentados os textos *Temas e propostas para uma agenda de desenvolvimento urbano e sustentabilidade*, de Emanuela Rangel Monteiro, *Política nacional de desenvolvimento urbano: perspectivas da agenda urbana e metropolitana*, de Diana Meirelles da Motta, e *Tendências para o desenvolvimento das cidades: aplicação à realidade local*, de Nívea Oppermann Peixoto, todos resultantes das palestras ocorridas na oficina.

As propostas aqui delineadas devem ser analisadas, aprofundadas e, na medida do possível, implementadas, para que os problemas e oportunidades relacionados às cidades e sua sustentabilidade sejam antecipados e solucionados ou aproveitados. O que se busca, acima de tudo, é preparar nossa estrutura e as políticas públicas para prestarmos melhores serviços à população gaúcha.

O texto procura expor as principais características da rede de cidades do Rio Grande do Sul. São apresentados, sucintamente, alguns elementos importantes que a caracterizam (político-administrativos, demográficos e econômicos) de modo a permitir a compreensão da sua dinâmica, com o objetivo de ampliar a análise e identificar diretrizes que orientem o planejamento do Estado para a sustentabilidade da sua rede de cidades.

O RS possui uma população de 11,2 milhões de habitantes (IBGE, 2017), é 5º estado do país em número de habitantes e o terceiro em número de municípios, sendo que 85% da sua população é urbana. Comporta 497 municípios e, cerca de 70% destes têm população menor que 10.000 habitantes. O grande número de municípios resulta do desmembramento e emancipação de distritos dos municípios sede, fenômeno que ocorreu de modo expressivo no final da década de 80, resultando no incremento de 253 novos municípios em menos de uma década.

O processo de criação de novos municípios não ocorreu de modo uniforme no conjunto da rede urbana, observando-se uma maior concentração de municípios, com menor área, localizados nas regiões norte e noroeste do Estado. Da mesma forma as densidades médias da população sobre o território do estado são desiguais. Enquanto no eixo de maior concentração da população, entre Porto Alegre e Caxias do Sul, a densidade média é maior que 200 hab/Km<sup>2</sup>, podendo alcançar 923 hab/Km<sup>2</sup>, na região sudoeste a densidade média é de 20 hab/km<sup>2</sup>.

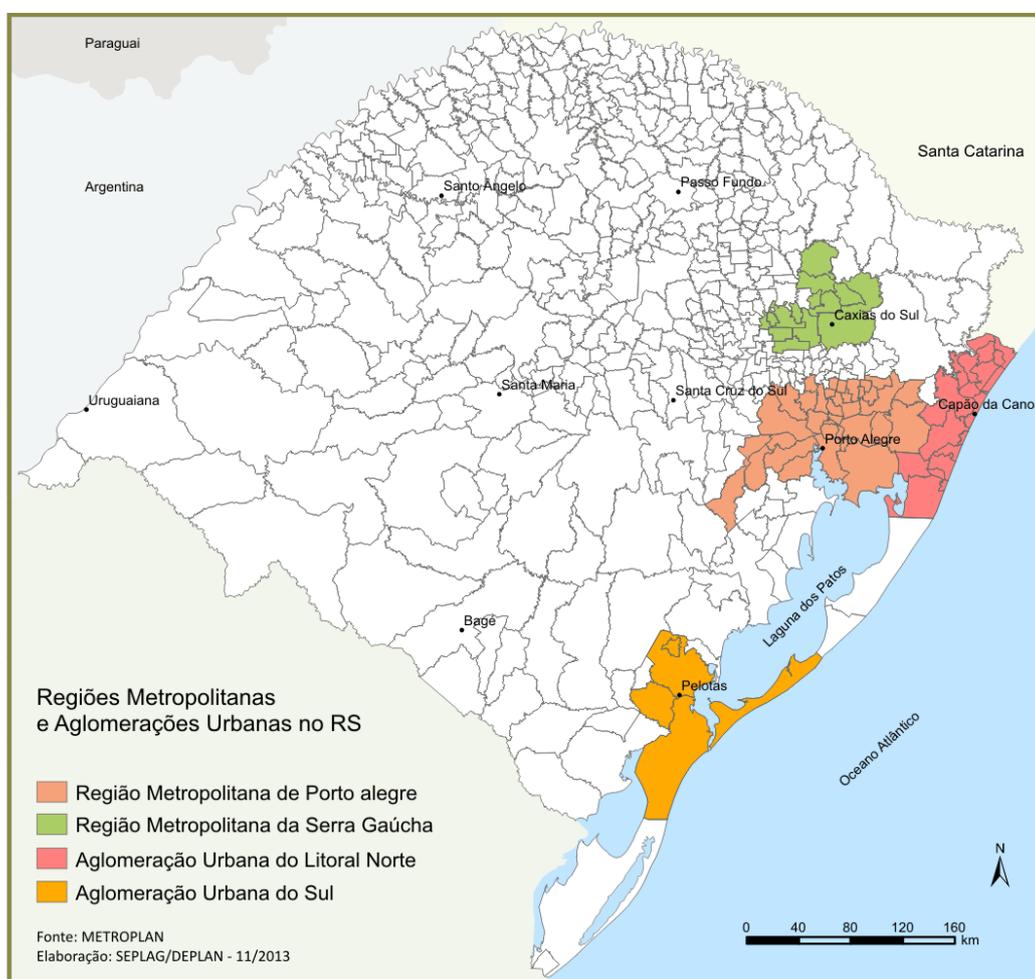
Encontram-se formalmente instituídas duas regiões metropolitanas: a Região Metropolitana de Porto Alegre, criada pelo governo federal (Lei Complementar 14/1973), e a Região Metropolitana da Serra Gaúcha, criada pelo governo do Estado (Lei Complementar nº 14.293/2013), esta pela elevação da então Aglomeração Urbana do Nordeste – AUNE à condição de região metropolitana, em 2013. A essas RMs se somam duas aglomerações urbanas: Aglomeração Urbana do Sul – AUSUL, e Aglomeração Urbana do Litoral Norte – AULINORTE, instituídas respectivamente em 1990 e 1994. Ainda, segundo a Portaria Nº 125/2014, do Ministério da Integração Nacional, o estado contempla uma rede de cidades fronteiriças com dez cidades-gêmeas situadas nas divisas internacionais. As regiões metropolitanas e aglomerações urbanas do Rio Grande do Sul são apresentadas na Figura 1.

A Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), à época de sua criação, em 1973, era integrada por 14 municípios e concentrava 23% da população do Estado. Atualmente, inclui 34 municípios, sendo a área mais densamente povoada do Rio Grande do Sul, concentrando mais de 4 milhões de habitantes

– 37,7% da população total do Estado (IBGE, 2010). A região destaca-se pela alta taxa de urbanização, que evoluiu de 92% para 97%, entre 1973 e 2010. Além disso, apresenta uma estrutura econômica complexa, contando com um parque industrial diversificado e um setor de serviços com funções terciárias altamente especializadas. Sua área de influência atinge a quase totalidade das cidades gaúchas, alcançando inclusive municípios situados fora do Estado.

A Região Metropolitana da Serra Gaúcha (RMSG), criada em 2013, tem população de 735.276 habitantes – 6,9% da população gaúcha, forma com a RMPA um eixo de ocupação de direção norte-sul com características econômicas muito dinâmicas. A RMSG é constituída por treze municípios, os quais têm grande disparidade entre si quanto ao número da população, pois quatro deles têm população menor do que cinco mil habitantes.

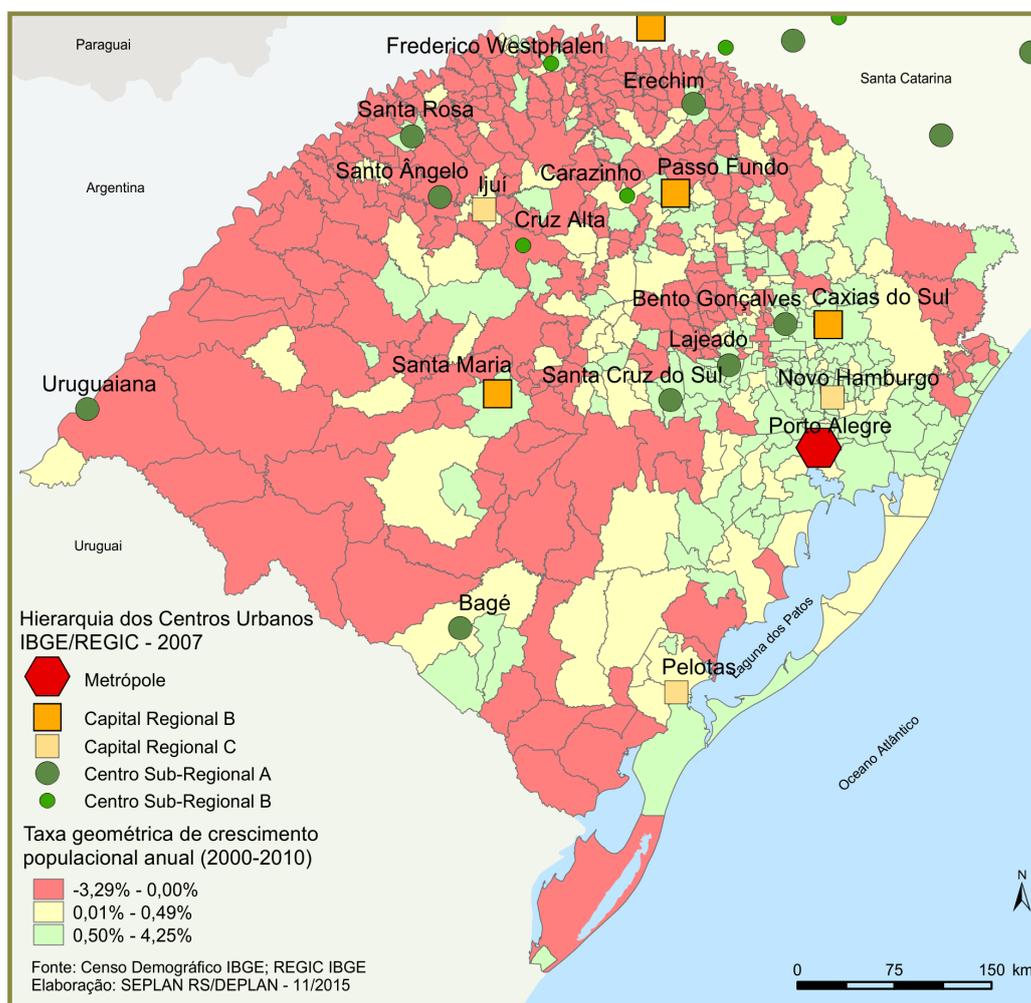
**Figura 1:** Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas do Rio Grande do Sul



Com relação às aglomerações urbanas legalmente formalizadas, a Aglomeração Urbana do Sul (AUSUL), constituída pelos municípios de Pelotas, Rio Grande, São José do Norte, Arroio do Padre e Capão do Leão, alcança uma população de 578.034 habitantes (IBGE-2010). Nos últimos anos, a região recebeu expressiva população migrante atraída pela oferta de empregos em função da ampliação do polo naval de Rio Grande. Entretanto, a crise econômica, que o país atravessa provocou a descontinuidade desse processo.

A Aglomeração Urbana do Litoral Norte (AULINORTE) é formada por 20 municípios. Na última década, apresentou elevado grau de urbanização e crescimento demográfico. A população em 2010 era de pouco mais de 283 mil habitantes, de acordo com o IBGE. A ocupação da região e sua economia obedecem anualmente a um incremento sazonal, uma vez que grande parte da população do Estado para lá se desloca nos meses de verão. Esse movimento sazonal da população também provoca externalidades negativas pelo aumento expressivo na demanda por serviços públicos, tais como os de infraestrutura e de atenção à saúde. Além desse movimento, o crescimento do setor da construção civil e a oferta de serviços temporários vêm resultando na atração de contingentes populacionais oriundos de outras regiões do Estado.

**Figura 2:** Hierarquia dos centros urbanos (2007) e taxa geométrica de crescimento populacional anual (2000-2010)



Às regiões metropolitanas e aglomerados constituídos adiciona-se uma rede de cidades com hierarquia e especializações bem definidas, cuja singular distribuição territorial decorre de aspectos históricos e culturais da ocupação do território do RS. Outra característica diz respeito a sua situação de fronteira com os países do Mercosul.

De acordo com os critérios do estudo Regiões de Influência das Cidades (REGIC)<sup>1</sup>, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2007, que estabelece a hierarquização dos centros urbanos a partir de uma análise das centralidades administrativa, jurídica e econômica e das ligações entre as cidades no que se refere às gestões pública e empresarial, complementadas pelos serviços de saúde, o estado possui uma Metrópole (Porto Alegre), três Capitais Regionais B (Caxias do Sul, Passo Fundo e Santa Maria), três Capitais Regionais C (Pelotas-Rio Grande, Novo Hamburgo-São Leopoldo e Ijuí), oito Centros Sub-Regionais A (Erechim, Santa Rosa, Santo Ângelo, Uruguiana, Bagé, Santa Cruz do Sul, Lajeado e Bento Gonçalves) e três Centros Sub-Regionais B (Cruz Alta, Frederico Westphalen e Carazinho), conforme demonstrado na Figura 2.

Outra característica do estado está relacionada ao fato de que a maioria dos municípios das regiões norte, oeste e sul apresentam perdas populacionais, embora alguns centros urbanos constituam exceções no centro-norte do Estado por não apresentarem perdas no período 2000-2010, como Santa Rosa, Ijuí, Frederico Westphalen, Erechim e Santa Maria, os quais polarizam as respectivas regiões de seu entorno. A região sul do Estado apresenta baixa densidade de municípios, os quais têm fraca polarização no seu entorno, como se observa na Figura 2.

Buscando reverter esses processos, o estado vem apoiando o fortalecimento das governanças regionais, e busca implementar investimentos para atenção à saúde, educação e infraestrutura nas cidades médias, visando à qualificação dessas para os serviços prestados às respectivas regiões, de modo a promover o surgimento de novas centralidades. O fortalecimento da rede de cidades médias constitui um desafio, sendo fundamental para diminuir as perdas populacionais nessas regiões e a consequente pressão da população em direção às regiões do leste do Estado.

Considerando nossa rede de cidades e a importância que a urbanização representa no modo de vida da população, o Projeto Futuro RS propõe discutir como a rede de cidades e as regiões metropolitanas podem ser um vetor de desenvolvimento, equilíbrio territorial e qualidade de vida. Além disso, como buscar incorporar a inovação e a tecnologia para preparar as cidades para o futuro, principalmente considerando as diferenças entre as cidades de pequeno e de maior porte, bem como discutir as alternativas para a sustentabilidade do desenvolvimento das regiões metropolitanas.

<sup>1</sup> A hierarquização é definida por: **1. Metrôpoles** - caracterizam-se por seu grande porte e por fortes relacionamentos entre si. Em geral, possuem extensa área de influência direta. Subdivididas em três subníveis (Grande metrópole nacional, Metrópole nacional e Metrópole); **2. Capitais Regionais** - como as metrópoles, também se relacionam com o estrato superior da rede urbana. Com capacidade de gestão no nível imediatamente inferior ao das metrópoles, têm área de influência de âmbito regional, sendo referidas como destino para um conjunto de atividades por grande número de municípios. Também subdivididas em três subgrupos, conforme número de habitantes e relacionamentos; **3. Centros Sub-Regionais** - centros com atividades de gestão menos complexas, têm área de atuação mais reduzida, e seus relacionamentos com centros externos à sua própria rede dão-se, em geral, apenas com as metrópoles. Divididos em A e B também conforme número de habitantes e relacionamentos.

## Referências

SPGG. Secretaria do Planejamento, Governança e Gestão/RS. **Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul**. 2017. Disponível em: <<http://www.atlassocioeconomico.rs.gov.br>>. Acesso em: 02 maio 2018

IBGE. Instituto Brasileiro de Estatística e Geografia. **Regiões de Influência das Cidades**. 2007. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/regic.shtm?c=7>>. Acesso em 02 maio 2018.

IBGE. Instituto Brasileiro de Estatística e Geografia. **Cidades**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs>>. Acesso em: 02 maio 2018.

## Propostas para uma agenda de desenvolvimento

- **Fortalecer estruturas de governança regionais e metropolitanas.**

Realidades diferentes requerem abordagens distintas. Entretanto, apesar de o Brasil ser o maior país da América do Sul e da América Latina, quinto maior do mundo em área territorial e sexto em população, todos os 5.570 municípios brasileiros recebem tratamento análogo, mesmo diante de todos os contrastes existentes entre eles. O País também possui muitas regiões metropolitanas, sendo que a maior parte não apresenta características próprias dessas regiões.

É essencial dispor-se de ferramentas diferenciadas para as pequenas e médias cidades e para as grandes capitais e regiões metropolitanas. Ao mesmo tempo em que é preciso fortalecer as estruturas de governança regionais e metropolitanas a fim de enfrentarem-se os desafios do desenvolvimento urbano.

As cidades médias necessitam receber um olhar privilegiado com relação às políticas públicas. As regiões metropolitanas, em um novo contexto, devem implementar a governança, com vistas à adequação da regulação. A gestão, segundo a Agenda Urbana de 2016, deve ser orientada para o crescimento, e não para o controle.

- **Promover o planejamento metropolitano.**

O planejamento integrado metropolitano é um tema a ser construído. Não é suficiente o estabelecimento do marco regulatório do Estatuto das Metrôpoles, o qual necessita de uma série de aperfeiçoamentos, para alcançar a meta da elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado – PDUI, para as regiões metropolitanas.

A gestão de cidades e regiões metropolitanas é algo complexo. É tarefa a ser desenvolvida por meio de políticas públicas, e é necessário preparar as instituições para esse processo, que é de médio e longo prazo, sendo fundamental o apoio da esfera federal aos estados, tanto para promover um processo de capacitação permanente, dos entes da federação brasileira, quanto para orientar o processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado – PDUI.

- **Ampliar a capacidade de investimento dos municípios de maior porte para a prestação de serviços em nível local.**

Em face do quadro de crise econômica, restrição fiscal e incapacidade de investimentos que o Brasil vem enfrentando, é preciso melhorar a capacidade de planejamento, regulamentação e operacionalização da política urbana. É indispensável a incorporação de mecanismos inovadores de sistemas de informação nos projetos de desenvolvimento urbano.

O Brasil possui um amplo leque de instrumentos de desenvolvimento urbano. Todavia, o estágio de implementação apresenta diversos entraves que impedem, principalmente os municípios, de atingirem os resultados esperados. É urgente que se planejem instrumentos e mecanismos coordenados conjuntamente de gestão urbana e de captura e redistribuição de valorização imobiliária.

- **Enfrentar desafios estruturantes de modo combinado para obter um impacto ampliado.**

Diante de um cenário de graves restrições orçamentárias e dificuldades de se obterem financiamentos para o fortalecimento da gestão urbana, ambiental e das instituições, os governos precisam focar em investimentos coordenados para o enfrentamento simultâneo dos problemas das mais diversas áreas. É preciso priorizar os temas do fortalecimento institucional, do planejamento e da gestão urbana e ambiental. É necessário focar em iniciativas coordenadas para melhorias em assentamentos precários, na mobilidade urbana e nos transportes.

É imprescindível planejar a conectividade das residências com as áreas de emprego e das oportunidades, bem como repensar a forma urbana para arquitetar, de modo integrado, o uso do solo e dos transportes, promover as cidades compactas, planejar a expansão urbana e reduzir a vulnerabilidade social e ambiental. O fortalecimento institucional deve receber cada vez mais atenção no planejamento urbano, pois o recente reconhecimento de sua importância já é considerado como uma importante inovação na estrutura dos projetos de desenvolvimento urbano.

- **Planejar o espaço urbano, integrando o ordenamento de uso e ocupação do solo com a mobilidade urbana e estabelecendo diretrizes que orientem à construção de uma cidade mais compacta, coordenada e conectada.**

Entre as medidas que facilitam o deslocamento para o transporte ativo deve se promover o uso misto na cidade e as centralidades conectadas às infraestruturas urbana e estabelecer dimensões máximas para os quarteirões.

A integração entre planejamento territorial e mobilidade urbana permite que se construam cidades mais sustentáveis. Para tanto, entre outros, devem ser observados os seguintes princípios: agregar qualidade ao transporte coletivo; promover o uso misto do solo – pela distribuição das diversas atividades em toda a cidade se reduz a necessidade de realização de viagens e se amplia a dinâmica social da cidade, a segurança urbana e a promoção da economia local.

Na avaliação da diferença de custo intrínseco à implantação e à manutenção de empreendimentos para a faixa de menor renda familiar, verifica-se que a implantação de empreendimentos habitacionais em áreas mais bem inseridas na mancha urbana apresenta um custo menor à gestão pública, gerando economia tanto na implantação do empreendimento quanto na manutenção, ao longo do tempo, das condições necessárias ao atendimento da comunidade ali instalada, conferindo maior sustentabilidade do empreendimento face à comunidade e ao poder público.

- **Adotar uma visão holística para a elaboração da política urbana.**

É necessária a construção de uma política urbana de âmbito nacional na qual os temas urbanos não sejam tratados a partir de uma visão setorial. Especificamente no caso urbano, é importante buscar a construção holística da política pública, para ultrapassar a visão setorial dos diferentes temas urbanos a fim de integrar as políticas espaciais, tendo em vista a efetividade da política urbana. Essa visão, que é especialmente importante na escala urbana, também é necessária na construção das políticas no âmbito regional.

Para que as políticas urbanas e regionais sejam eficazes, precisam ser aderentes ao quadro político institucional e à realidade territorial. Por isso, é necessário analisar e refletir sobre o atual marco regulatório que opera nas nossas cidades, tendo em vista o alcance da eficácia dos planos e projetos. Os planos urbanos, as normas urbanísticas e a legislação aplicada às cidades têm que estar adequados à capacidade socioeconômica da população que paga por essa regulação.

- **Revisar o quadro regulatório urbanístico nas três esferas de governo.**

A revisão dos marcos regulatórios vigentes nas diferentes esferas é uma ação fundamental. Estudos que analisam experiências urbanas já realizadas avaliam que grande parte da legislação tem, infelizmente, efeitos contrários aos seus objetivos. A legislação deve ser atualizada e simplificada para permitir maior celeridade à execução de planos e projetos urbanos.

- **Associar a agenda ambiental às questões urbanas.**

Um dos temas importantes, inclusive para promover a sustentabilidade ambiental, impõe associar melhor as políticas urbana e ambiental. É necessário resgatar a integração entre a agenda ambiental e as questões urbanas. Essa também é uma pauta para os estados.

Conforme uma visão abrangente, os temas da precariedade e da insalubridade do ambiente urbano, entre outros, devem ser incluídos na agenda ambiental. Portanto, é necessário integrar as questões ambientais urbanas na agenda ambiental. Para tanto, deveriam ser elaboradas de modo articulado as políticas urbana e ambiental. Responder a questões tais como: de que maneira agregar as legislações ambiental e urbana, ou como fazer com que a regulação alcance resultados satisfatórios para todos, são importantes para o aperfeiçoamento dessas legislações e devem ser cuidadosamente analisadas. Nesse contexto, entre outros temas, é preciso equacionar o equilíbrio entre o controle e a expansão do crescimento urbano, que está relacionado à dinâmica da cidade, em termos econômicos e demográficos, e que se reflete, também, nas densidades urbanas.

- **Capacitar os profissionais para a elaboração de planos e projetos nas temáticas urbanas.**

É de muita importância a capacitação de profissionais nos temas urbanos para viabilizar a elaboração de planos e projetos urbanísticos, mantendo uma visão abrangente do conjunto dos diferentes temas urbanos. Para obter efetividade, os planos e projetos devem ter o foco no território considerado. Para que os resultados de planos e projetos sejam efetivos, antes da sua concepção, é importante a análise cuidadosa dos seus possíveis impactos socioeconômicos. Nesse sentido, é importante ter como base a análise dos efeitos sobre o território de planos e projetos urbanos anteriormente executados.

- **Implantar os sistemas de informações urbanas e metropolitanas.**

A implantação de sistemas de informações contribui para fortalecer o planejamento e a gestão urbana, metropolitana e das redes de cidades. Em nível dos municípios, os cadastros multifinalitários são importantes instrumentos que orientam a gestão das cidades. E outro sistema de grande importância a ser ampliado e desenvolvido é o sistema de monitoramento para as áreas de risco.

---

Para articular, orientar e integrar as ações nas três esferas de governo, uma meta a alcançar é o desenvolvimento e implementação de um sistema nacional de desenvolvimento urbano. Esse sistema tem que estar no contexto de uma política nacional, no contexto de uma política com seus instrumentos de suporte ao financiamento e, também, de suporte operacional aos municípios e regiões metropolitanas.

- **Promover a sustentabilidade e a equidade.**

Constituem temas importantes a serem perseguidos para as cidades a sustentabilidade e equidade. Para tanto, a regulação tem que ser flexível, a urbanização deve constituir fonte de desenvolvimento e prosperidade, o que envolve considerar a dinâmica da economia urbana.

Portanto, novas abordagens para os planos diretores municipais, para que sejam instrumentos que interajam melhor com as cidades e suas necessidades, paralelamente ao aperfeiçoamento da formulação da legislação de direitos urbanísticos, são temas fundamentais para o futuro na agenda urbana. Em termos operacionais, preparar um Programa Nacional de Habitação de Aluguel pode constituir uma estratégia para o alcance da equidade, assim como o Cartão Reforma, que busca dar um suporte para diminuir a precariedade das habitações.

## Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: Perspectivas da Agenda Urbana e Metropolitana

**Diana Meirelles da Motta<sup>1</sup>**

O artigo elaborado a partir de transcrições da palestra proferida no Seminário Futuro RS – Agenda de Desenvolvimento, Oficina de Planejamento “Cidades e Sustentabilidade”, no dia 3 de julho de 2018, em Porto Alegre, apresenta uma visão geral do atual estágio do desenvolvimento urbano e metropolitano brasileiro, bem como do quadro regulatório nesse contexto, e, expõe os desafios a serem enfrentados pelas políticas públicas para a implementação de ações que sejam efetivas para a sustentabilidade e a equidade urbana.

### 1. Visão geral do quadro institucional e regulatório do desenvolvimento urbano no Brasil

A experiência recente, nas três esferas de governo, nos mostra a grande dificuldade, no contexto brasileiro, em operar políticas públicas para as cidades. Constitui um grande desafio a construção de políticas urbanas e regionais que sejam aderentes ao nosso quadro político institucional e à realidade territorial.

Frente ao atual quadro institucional do desenvolvimento urbano no País, cabe, também, aos profissionais da área, o fortalecimento das instituições voltadas ao planejamento urbano e metropolitano. É de grande importância resgatar a experiência na elaboração das políticas públicas, estabelecendo prioridades, definindo meios de implementação em uma visão coordenada, para o alcance dos objetivos das políticas urbanas.

Quanto ao desenvolvimento urbano, é importante buscar a construção de uma política pública holística, especialmente articulada com o desenvolvimento

<sup>1</sup> Diana Meirelles da Motta é arquiteta e urbanista e Mestre em Planejamento Urbano pela Universidade de Brasília - UnB, com cursos de especialização nas áreas de habitação, desenvolvimento urbano e regional no Brasil e no exterior. É Diretora de Planejamento e Gestão Urbana do Ministério das Cidades.

regional. Entretanto, a política urbana recente, desde a criação do Ministério das Cidades, em 2003, foi definida enfatizando uma visão setorial. Desse modo, o que temos, ainda, são programas urbanos. Portanto, faz-se necessária a construção de uma política urbana integrada, de âmbito nacional, envolvendo as políticas de habitação, mobilidade urbana, saneamento e planejamento territorial.

Para o alcance de uma necessária “política urbana nacional”, desde 2016, vem sendo feito um esforço para a adoção de uma visão integrada entre os programas e de articulação com as demais políticas setoriais do Ministério das Cidades: as políticas de mobilidade, saneamento e habitação.

Compete à Secretaria de Desenvolvimento Urbano tratar das políticas urbanas de forma integrada e focalizada, do ponto de vista territorial, nas regiões metropolitanas, cidades médias e pequenas, buscando a articulação com as demais secretarias.

Entretanto, a integração dos programas para a constituição e fortalecimento de uma política nacional de desenvolvimento urbano é uma meta que necessita de empenho para ser alcançada; ainda há um longo caminho pela frente. No atual processo de transição do País, vem se buscando reorganizar e preparar uma agenda de curto prazo para a próxima gestão de governo.

Nesse contexto, houve várias iniciativas para a preparação de programas urbanos. Um exemplo foi a iniciativa de formulação de um programa para as regiões metropolitanas, que teve o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. Outra proposta diz respeito à elaboração de um programa nacional de locação social, para o Brasil. Devido à grande demanda habitacional no País, devemos promover o desenvolvimento de um programa de habitação de aluguel, o que fortaleceria a política nacional de habitação.

- **Quadro Regulatório e o Desenvolvimento Urbano**

Faz-se importante registrar a recente iniciativa com vistas a articular uma necessária revisão do quadro regulatório urbanístico e o aperfeiçoamento da legislação de interesse urbanístico do Brasil.

É o caso, por exemplo, da regulação para a desapropriação urbana, que data de 1941. Seus procedimentos impedem a celeridade das obras públicas, como ocorreu na obra do metrô de São Paulo. Atualmente, é preciso aguardar cerca de um ano, ou mais, para que um equipamento urbano seja desapropriado. Não há nenhum investimento que suporte aguardar tal prazo para a desapropriação de equipamentos públicos.

No Brasil, estamos ainda vivendo em um quadro institucional e normativo que dificulta o alcance de resultados efetivos para a política urbana. Em um contexto de restrição fiscal e orçamentária, como o que temos no País, a revisão do quadro regulatório é um caminho importante a ser percorrido, até porque, a revisão da legislação não envolve grandes investimentos.

Um dos maiores desafios das políticas públicas reside na sua efetividade. O que, no caso da política urbana, diz respeito à efetividade das ações de

planejamento territorial e à efetividade das políticas setoriais de habitação, saneamento básico e transporte urbano – nas três esferas de governo – que dependem, fortemente, de instrumentos e ambiente legal e normativo eficientes, consentâneos com as características socioeconômicas da população, consideradas suas condições ambientais.

Os desafios urbanos e habitacionais do País se apresentam na precariedade habitacional e nos problemas urbanos associados à pobreza, especialmente aqueles relacionados à favelização – e à necessidade de regularização urbanística, fundiária e ambiental de grandes áreas urbanas, em cidades de todas as regiões do País. Essa situação decorre, em parte, da insuficiência e da inadequação dos instrumentos de planejamento e gestão do uso do solo, que não têm conseguido acompanhar as transformações da realidade urbana.

No âmbito dos instrumentos institucionais e legais de apoio ao desenvolvimento urbano, observam-se, ainda, na legislação vigente, restrições de natureza institucional, técnica e burocrática que vêm se constituindo em obstáculos à gestão urbana. Essas restrições têm contribuído, também, para o aumento dos preços dos terrenos e para a elevação dos custos dos investimentos públicos e privados.

O desafio central no âmbito nacional reside, especialmente, no aperfeiçoamento dos instrumentos de planejamento e gestão urbana, incluindo a regulação urbanística e de interesse urbanístico.

Quando se analisa a eficácia de políticas públicas e projetos, verificam-se números impressionantes, apresentados em relatórios oficiais que chegam a constatar que, de cada dez projetos, só três foram efetivamente finalizados.

Os planos urbanos, as normas urbanísticas e a legislação aplicada às cidades têm que estar adequados à capacidade socioeconômica das pessoas. Dessa forma, faz-se necessário que a União, os Estados e os Municípios revisem as suas regulações urbanísticas visando ao seu aperfeiçoamento.

Há exemplos de ineficácia e falta de efetividade com relação aos projetos, como, por exemplo, em projetos de mobilidade urbana. Portanto, a efetividade das políticas públicas constitui um grande desafio e pode ser alçada mediante a capacitação de agentes públicos para o desenvolvimento de planos e projetos urbanos.

O momento presente exige uma reflexão, pois em breve irão assumir novos governos estaduais, e um novo presidente da República; assim, é necessário analisar e refletir a respeito do atual marco regulatório que atua nas nossas cidades.

Tem sido observado, com base nas evidências e em estudos, que grande parte da legislação urbanística tem resultado, infelizmente, em efeitos contrários aos seus objetivos pretendidos, embora os resultados não sejam intencionais.

Isso impõe uma concepção mais cuidadosa dos impactos socioeconômicos dos planos e projetos urbanos, e uma ação fundamental que envolva a revisão dos marcos regulatórios vigentes nas diferentes esferas.

Sabemos, por exemplo, que a Lei de Parcelamento do Solo Urbano – Lei nº 6.766/79, editada, à época do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU, produziu, de fato, em alguns locais, um impacto negativo; isso porque estabeleceu um determinado padrão de tamanho de lote e a exigência de infraestrutura completa nos loteamentos, o que tornou o custo da terra urbana, em algumas cidades, inacessível para parte da população. Antes dessa Lei, havia a progressividade da ocupação do parcelamento e da urbanização, da implantação da infraestrutura; depois da sua instituição, apenas nos empreendimentos públicos de baixa renda era admitida essa possibilidade; para os demais empreendimentos, isso não foi mais possível.

Há muitos estudos no Brasil e no mundo que tratam da inadequação da legislação; a questão da Lei nº 6.766 – que precisa ser aperfeiçoada – ilustra essa situação. Do mesmo modo que esse dispositivo normativo, outras regulações e planos diretores precisam ser revistos.

Diante desse quadro, faz-se importante registrar que, nas três esferas de governo, é fundamental o seguinte:

- Adotar uma visão holística para a revisão e elaboração da política urbana;
- Buscar a efetividade da política urbana;
- Capacitar os profissionais e agentes públicos para a elaboração de planos e projetos.

Muitas vezes, não há condição de elaborar ou de executar projetos urbanos pela falta da capacitação do corpo técnico nas prefeituras e nos estados. Assim, no âmbito do Ministério das Cidades, a capacitação é considerada uma ação necessária e muito importante; exemplo disso é o programa “Avançar Cidades – Mobilidade”, que apoia o financiamento de projetos por meio de recursos do FGTS, em que a falta de capacitação também inviabiliza que estados e municípios tenham condições de apresentar projetos.

Com relação ao aperfeiçoamento da regulação, é um dever de casa necessário que, na esfera federal e nos estados, está se tentando realizar. A título de exemplo, foi elaborada uma proposta de anteprojeto de lei federal de desapropriação, cuja regulação atual data de 1941. Outro novo projeto para o Brasil inclui um anteprojeto para licenciamento ambiental, porque grande parte dos empreendimentos urbanos de maior porte não é realizada, também, em função de problemas e procedimentos no âmbito da regulação do licenciamento ambiental, além da lei de desapropriações, conforme citado.

- **Avaliação e Desafios dos instrumentos de Planejamento Urbano**

A avaliação da Regulação e do Quadro Institucional – que compreende os Instrumentos de Planejamento e Gestão Urbana, conclui-se o que segue:

- Os instrumentos institucionais, legais e operacionais dificultam a superação dos problemas associados à habitação, ao parcelamento e ao uso e à ocupação do solo urbano;
- Persiste a dificuldade do acesso à terra e à habitação (favelas, loteamentos clandestinos, cortiços, vilas de aluguel e outras formas);
- Inadequação das políticas e instrumentos de planejamento e gestão urbana (inadequação físico-espacial, social e econômica), regulação rígida/excessiva/complexa e que não consegue acompanhar a dinâmica urbana;
- Licenciamento ambiental: discricionariedade e judicialização; excesso de procedimentos, licenças ambientais estudo/TR/parecer – prazos longos (EIA-RIMA), sendo necessários, também, recursos humanos, financeiros e operacionais das instituições.

Um recente e importante referencial é a Nova Agenda Urbana das Nações Unidas (NAU). Ela ilustra, orienta e nos encaminha para de fato estabelecermos uma visão holística da política urbana e a revisão dos nossos marcos regulatórios. A busca, de fato, da efetividade da política urbana é o que se persegue no âmbito do Ministério das Cidades, seja para as ações e programas setoriais ou para os futuros projetos destinados às regiões metropolitanas, ou outras categorias de cidade.

## **2. Breve análise da rede urbana do Brasil**

O processo de urbanização no Brasil, nos últimos 20 anos, apresentou grande diversidade e heterogeneidade no território nacional. A rede urbana do Brasil vem se tornando mais complexa, devido às mudanças ocorridas no formato das redes urbanas regionais, reflexo de diferentes articulações socioespaciais que se formaram entre as cidades. O Brasil tem dimensões continentais, e a rede urbana é diversificada, o que constitui um desafio para a proposição e implementação de políticas urbanas.

Se destacam, entre outros aspectos, a interiorização do fenômeno urbano, a acelerada urbanização das áreas de fronteira econômica, o crescimento das cidades médias – especialmente aquelas voltadas ao agronegócio, o aumento da periferação dos centros urbanos, bem como a formação e consolidação de aglomerações urbanas metropolitanas e não metropolitanas, que continuam concentrando população e aumentando de forma expressiva a sua participação no total da população.

As cidades médias vêm liderando a expansão da atividade econômica industrial brasileira desde pelo menos o início da década de 2000. Essas cidades,

no período 2000 a 2015, com população entre 100 mil e 500 mil habitantes, superam as demais, pequenas e grandes, em crescimento do Produto Interno Bruto – PIB, e do PIB per capita e demográfico. Os maiores índices de crescimento demográfico encontram-se nas cidades médias – “elos de integração regional” do Norte e do Centro-Oeste, situadas nas áreas de fronteira econômica, o que vem contribuindo para a interiorização do desenvolvimento econômico, atraindo investimentos antes destinados às metrópoles.

A análise da rede urbana brasileira permite observar que esta, basicamente, acompanha os eixos rodoviários; e é justamente ao longo desses eixos, sobretudo nas Regiões Sudeste e Sul, e próximo ao litoral, na região Nordeste, que se encontra a maior densidade da rede urbana, conforme se verifica na Figura 1.

Na Região Nordeste, há uma maior densidade da urbanização que acompanha o litoral – de Natal até o Recife – tal como aquela ao longo dos eixos rodoviários no estado de São Paulo. Ambas correspondem às áreas mais iluminadas do mapa e se conformam – guardadas as devidas proporções – às configurações de novas regiões urbanas da Ásia.

A imagem da Figura 1 mostra a complexidade de se atuar em políticas territoriais – urbanas e regionais – em função da diversidade e heterogeneidade da rede urbana e do território brasileiro.

**Figura 1:** Concentração urbana e áreas mais densamente urbanizadas no Brasil: Imagem feita pelo satélite Suomi NPP da NASA - 2012

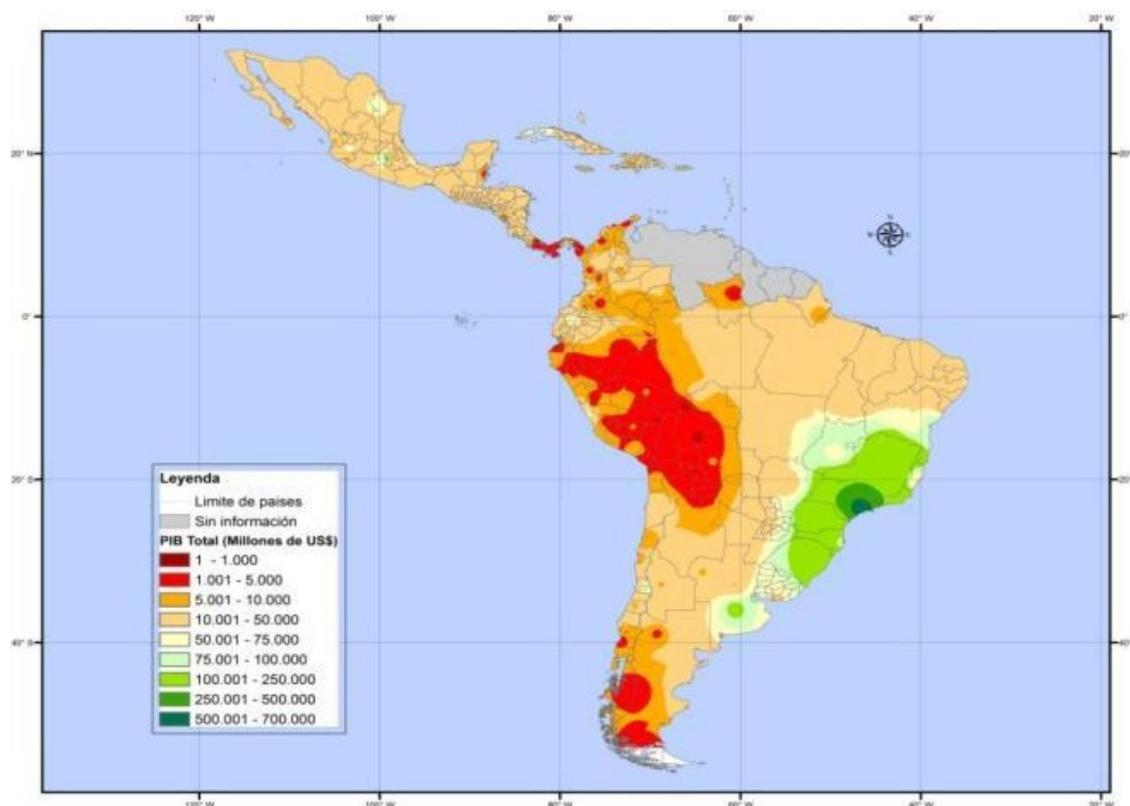


Fonte: <https://earthobservatory.nasa.gov/images>.

Ainda na Figura 1, é possível observar que, de fato, a maior concentração de cidades, e densidade da rede urbana, está na região Sudeste, que irradia a sua área de influência e o seu desenvolvimento para outras direções do País. O IBGE já iniciou os estudos para a revisão do “REGIC – Região de Influência das Cidades”, de 2007, e se espera que suas conclusões iluminem as questões metropolitanas.

A Figura 2, elaborada pela CEPAL, apresenta a concentração do PIB na América Latina e revela, basicamente, que a Região Sudeste do Brasil é uma “ilha de riqueza”. O ponto mais verde representa o PIB mais alto do País, justamente incluindo o Rio de Janeiro e São Paulo. Essa dinâmica econômica é irradiada, especialmente, para as Regiões Sudeste e Sul, e em direção à região centro-oeste e à Bahia. Enfim, A Região Sudeste, e sua área de influência mais imediata, representa uma grande ilha de riqueza na América do Sul, o que nos leva a refletir com relação aos desafios das nossas políticas públicas.

**Figura 2:** Panorama Territorial com base nos dados do PIB dos países da América Latina



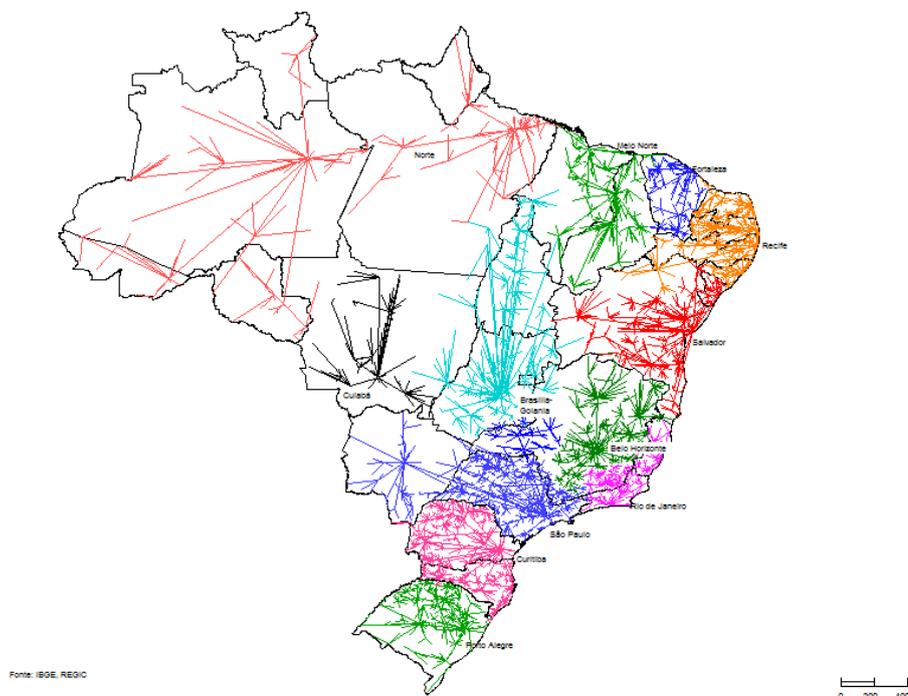
Fonte: Ricardo Jordán. CEPALa, 2015.

A Figura 3 revela a rede de cidades e reflete os fluxos de pessoas e de mercadorias no território, identificando as redes urbanas regionais representadas pelas cores e os centros urbanos que polarizam todo o sistema de cidades do País. O IBGE já está iniciando a atualização e a revisão do REGIC. As conclusões dessa revisão serão cruciais para a política metropolitana. Essa rede urbana, que está começando a ser revisitada pelo IBGE, após quase dez anos, mostrará como o País está em relação às metrópoles e à nossa rede de cidades. Os sistemas

urbanos regionais do País, de acordo com o REGIC – 2007, são coordenados por doze metrópoles que comandam toda a rede.

**Figura 3:** Os sistemas urbanos regionais do Brasil

## Brazil - Sistemas Urbanos / Regionais



Fonte: Estudo Configuração e Dinâmica da Rede Urbana - Cláudio Egler. IPEA\_IBGE. 2002

A Figura 4 mostra que são considerados metrópoles, no Brasil, os 12 centros urbanos que se caracterizam pelo maior porte e por fortes relacionamentos entre si, além de, em geral, possuírem extensa área de influência direta. O estudo Região de Influência das Cidades (IBGE, 2007) define a hierarquia dos centros urbanos e delimita as regiões de influência a eles associadas a partir dos aspectos de gestão federal e empresarial e da dotação de equipamentos e serviços, de modo a identificar os pontos do território a partir dos quais são emitidas decisões e exercido o comando de uma rede de cidades.

A hierarquia da rede urbana identifica os centros urbanos em quatro categorias: metrópoles (12), capital regional (70), centro sub-regional (169) e centro de zona (556). Os demais 4.473 municípios não apresentam centralidade nem atuação que extrapole os limites municipais.

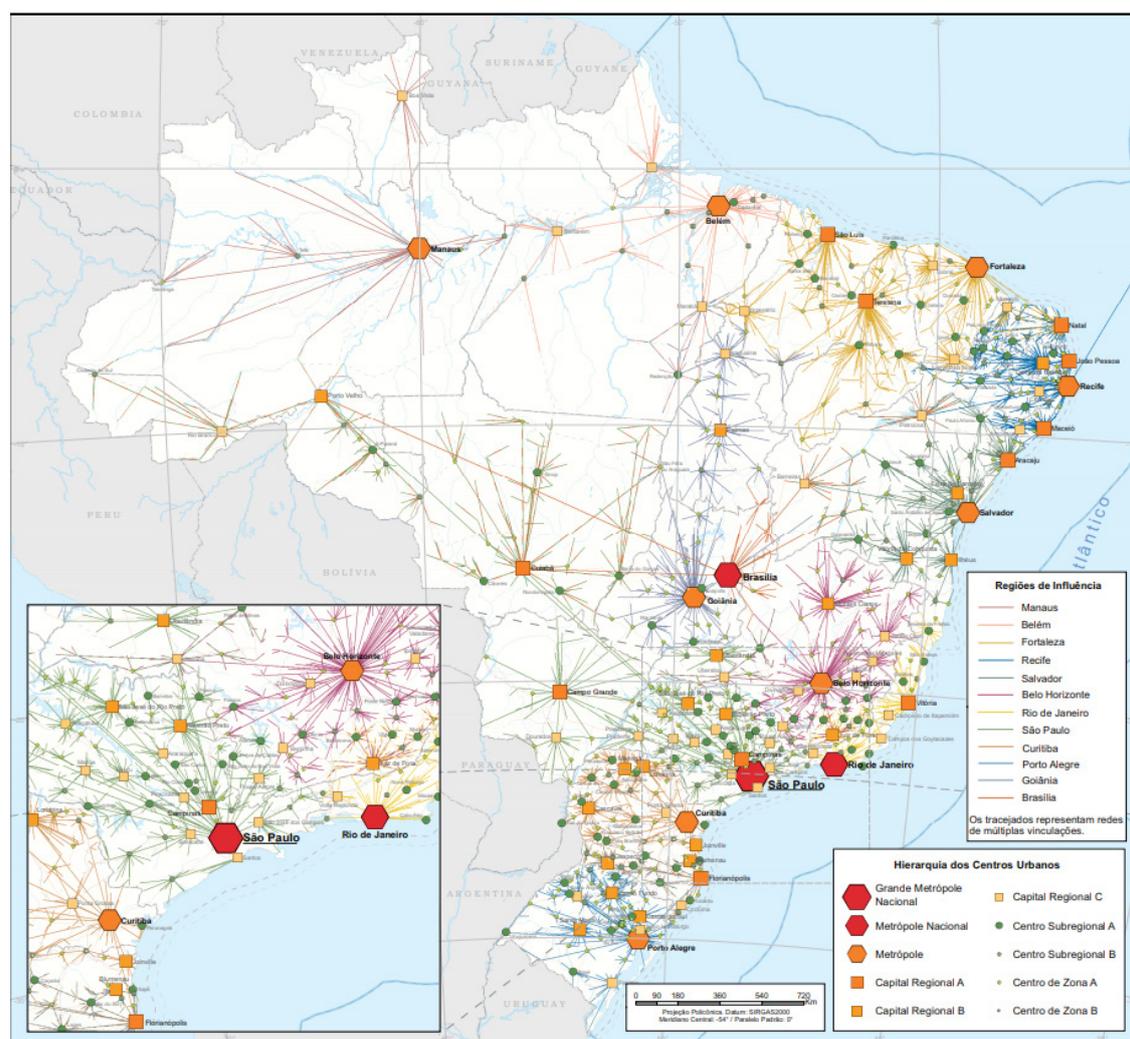
A rede urbana do País, portanto, compreende o conjunto de centros urbanos que polarizam o território nacional e os fluxos de pessoas, bens e serviços que se estabelecem entre eles e com as respectivas áreas rurais; é formada por centros urbanos de dimensões variadas, que estabelecem relações dinâmicas entre si de diferentes magnitudes. São essas interações que respondem não apenas pela atual conformação espacial da rede, mas também por sua evolução futura, cuja compreensão é fundamental para a formulação e o estabelecimento de metas de políticas públicas.

As 12 metrópoles do País são classificadas em 3 categorias – grande metrópole nacional (São Paulo) metrópoles nacionais (Rio de Janeiro e Brasília) e metrópoles (Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba, Goiânia e Porto Alegre). (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE): [http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/geografia\\_urbana](http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/geografia_urbana)).

Os impactos mais significativos na dimensão espacial – em termos da urbanização e da rede urbana do Brasil – são os seguintes:

- Nas diversas regiões do País vem ocorrendo mudanças no formato das redes urbanas regionais, com peso crescente e importância econômica das aglomerações urbanas metropolitanas e das cidades médias, e com a consolidação da formação de aglomerações urbanas não metropolitanas;
- No conjunto do País, as aglomerações urbanas metropolitanas continuam concentrando população e apresentando um peso crescente, distinguindo-se a Região Sudeste (SP, RJ e BH).

**Figura 4:** A rede urbana e os fluxos entre as cidades, de acordo com o REGIC – Estudo de influência das Cidades.



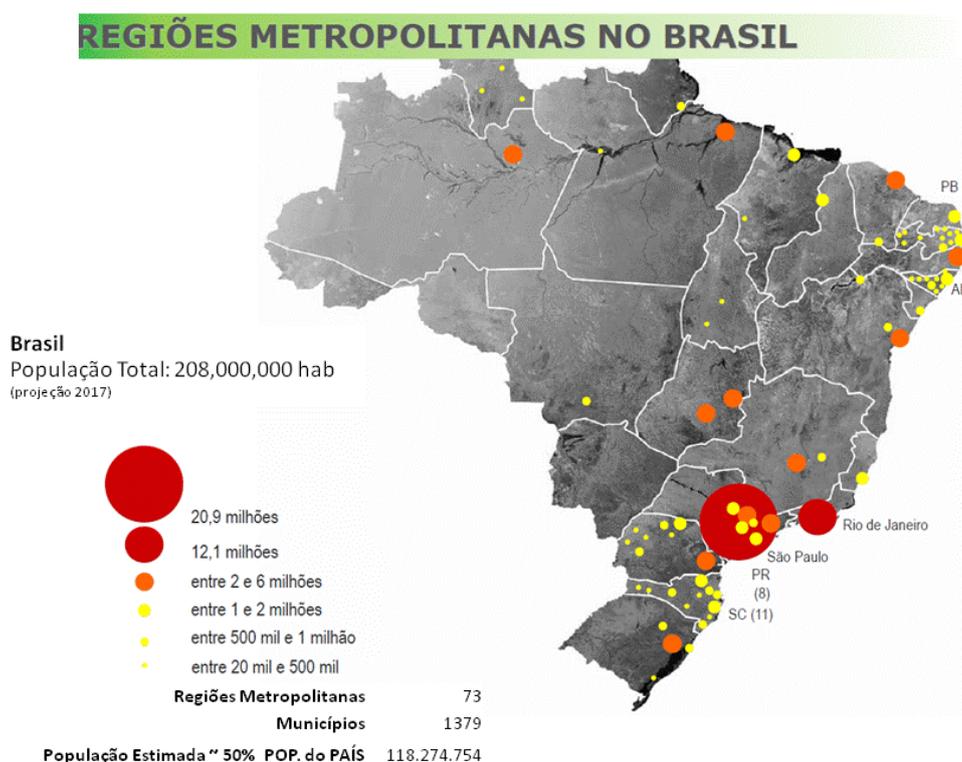
Fonte: IBGE, REGIC – Estudo de influência das Cidades (BRASIL, 2007).

### 3. As Regiões Metropolitanas e a Rede de Cidades

As Regiões Metropolitanas – RMs, incluindo as aglomerações, somam, de fato, 74 regiões e incluem cerca de 1.300 municípios, conforme apresenta a Figura 5. Congregam cerca de 118 milhões de habitantes, de acordo com a projeção da população do País realizada em 2016, pelo IBGE.

Esse é o escopo da atuação a ser abordado, no caso brasileiro, e que justifica a necessidade de ajustar conceitos existentes para enfrentar o planejamento metropolitano, formular a política urbana, justamente na oportunidade que surge, com a proximidade de um próximo governo.

**Figura 5:** Brasil - Regiões Metropolitanas.



Fonte: Ministério das Cidades, 2015.

Assim, é importante ajustar os aspectos de natureza conceitual no Estatuto da MetrÓpole. As Regiões Metropolitanas no País são aquelas instituídas pelos estados, à luz da Constituição Federal de 1988. O IBGE reconhece as RMs conforme disposto no texto Constitucional e adota outros arranjos a partir dos estudos realizados, como, por exemplo, concentrações urbanas.

Nesse contexto, é muito importante que o papel da esfera federal seja de orientar os estados e municípios, tentando traduzir esse tema que é muito complexo; parte do disposto no Estatuto da MetrÓpole ainda necessita ser objeto de análise, avaliação e interpretação. A participação e o apoio do IBGE são importantes para adequar todas as questões de natureza conceitual que os estados terão que enfrentar.

Embora o Estatuto da MetrÓpole (BRASIL, 2015) tenha sido promulgado pelo Governo Federal, cabe aos estados sua execução. É importante que o

Governo Federal apoie linhas de financiamento, juntamente com instituições internacionais, tais como o Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e o próprio Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, para a capacitação, elaboração e desenvolvimento de planos diretores e metropolitanos. Para tanto, o Programa Capacidades, hoje no Ministério das Cidades, também deve ser fortalecido.

O planejamento integrado metropolitano é um tema que está para ser construído e implantado; não é apenas se estabelecendo um marco regulatório que se alcança a elaboração, de fato, de um Plano de Desenvolvimento Integrado – PDUI para as regiões metropolitanas. É necessário preparar as instituições para tal, e cabe à esfera federal apoiar as instituições; gerir cidades e regiões metropolitanas é uma atividade complexa.

A gestão das nossas cidades e das regiões metropolitanas e metrópoles é tarefa a ser desenvolvida por meio de políticas públicas. Por isso, é fundamental o apoio da esfera federal a esse processo, que é de médio e longo prazos. Acreditamos, fortemente, que a União tem que prestar apoio aos estados.

As instituições metropolitanas – como, por exemplo, a METROPLAN e a EMPLASA – estão atuando no planejamento metropolitano. Assim, também cabe à esfera federal estabelecer um programa de suporte e apoio para a institucionalização plena das demais regiões metropolitanas.

## 4. Tendências da Urbanização no Brasil

Nas tendências da urbanização do Brasil, persistem, ainda, os temas da informalidade, os problemas advindos da pobreza, os fluxos migratórios que se dirigem não só às grandes cidades, mas também às cidades médias e às novas configurações urbanas.

É importante o registro de que quase metade da população do País vive nas aglomerações urbanas, nas Regiões Metropolitanas institucionalizadas e nas Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico – RIDEs de Brasília, Teresina e de Petrolina-Juazeiro; as cidades médias têm atualmente um protagonismo muito maior para o desenvolvimento econômico e social do que quando estavam sendo destaque nas políticas públicas – nos anos 70 e 80. Todos esses são temas que apontam vertentes de atuação para as políticas urbanas.

Em resumo, são as seguintes as tendências da urbanização do Brasil:

- Forte concentração da população em aglomerações urbanas metropolitanas e não metropolitanas: cerca de 50% da população total;
- Urbanização em eixos rodoviários – Regiões Sudeste, Nordeste, Centro-Oeste e Norte (formação de “regiões urbanas”);
- Declínio da taxa de natalidade;
- Fluxo migratório e crescimento econômico e demográfico – cidades médias;

- Desconcentração territorial da oferta de empregos – cidades médias mais atraentes;
- Principal componente do déficit habitacional – o aluguel: mais de 30% de comprometimento da renda familiar com aluguel;
- Verticalização das favelas e periferação dos centros urbanos;
- Informalidade do uso e da ocupação do solo urbano;
- Crescimento urbano em padrões informais de ocupação;
- Concentração do PIB nas cidades (91%) – Especialmente nas RMs e Grandes Cidades.

## 5. Condições urbanas

É ainda importante registrar que há uma grande diferença no que diz respeito aos indicadores sociais observados em relação às RMs. Há muita desigualdade e disparidades – que vão exigir ação pública, dos governos estaduais, especialmente do Governo Federal, no que diz respeito à focalização precisa e à análise para avaliar o que de fato deverá ser realizado à luz dessas características e condições urbanas.

Existem situações muito graves, como nas metrópoles das regiões metropolitanas do Norte-Nordeste. Por exemplo, no caso da RM de Belém/PA, há mais de 50% dos domicílios na informalidade. A Figura 6 ilustra uma condição urbana insalubre presente nas cidades brasileiras.

**Figura 6:** Aglomerado Subnormal



Ao contrário, as regiões metropolitanas do Sudeste e do Sul, como apresenta o Quadro 1, têm indicadores mais favoráveis, como por exemplo em Curitiba e Porto Alegre, que têm cerca de 6% da população residindo em aglomerados subnormais.

**Quadro 1:** Regiões Metropolitanas Seleccionadas – Aglomerados Subnormais – 2010

Nome da Região Metropolitana (UF)	Domicílios Totais	População Residente	Domicílios em Aglomerados Subnormais	População residente em Aglomerados Subnormais	Porcentagem de domicílios em Aglomerados Subnormais	Porcentagem de População em Aglomerados Subnormais
Manaus – AM	601.702	1.975.896	77.120	315.415	3,9	15,96
Belém – PA	635.032	2.190.165	291.771	1.131.268	13,32	51,65
Grande São Luís - MA	401.129	1.098.116	85.797	325.139	7,81	29,61
Fortaleza – CE	1.153.258	3.475.126	118.105	430.207	3,4	12,38
Natal – RN	472.347	1.219.386	22.561	80.774	1,85	6,62
Recife – PE	1.248.541	3.589.176	249.432	852.700	6,95	23,76
Salvador – BA	1.328.001	3.506.152	290.488	931.662	8,29	26,57
Belo Horizonte - MG	1.893.194	4.792.091	139.780	489.281	2,92	10,21
Grande Vitória - ES	644.803	1.659.007	51.527	178.209	3,11	10,74
Rio de Janeiro - RJ	4.381.681	11.866.144	520.260	1.702.073	4,38	14,34
São Paulo – SP	6.710.623	19.458.888	596.479	2.162.368	3,07	11,11
Curitiba - PR	1.116.612	2.956.272	51.923	181.247	1,76	6,13
Porto Alegre - RS	1.505.012	3.907.759	70.373	242.784	1,8	6,21
Vale do Rio Cuiabá - MT	293.625	800.920	16.472	56.982	2,06	7,11
Goiânia - GO	785.944	2.130.074	1.066	3.495	0,05	0,16
Distrito Federal e Entorno	1.244.013	3.505.371	37.356	137.072	1,07	3,91

Fonte: IBGE, Censo Demográfico de 2010.

Outras questões que necessitam ser superadas em nível nacional dizem respeito ao acesso aos serviços públicos, conforme o Quadro 2, e à pobreza, que está expressa por meio dos indicadores sociais apresentados no Quadro 3.

**Quadro 2:** Regiões Metropolitanas Seleccionadas – Indicadores de acesso a serviços públicos – 2000/2010

Nome da Região Metropolitana (UF)	Domicílios ligados à rede de água (%)		Domicílios com coleta de lixo (%)		Domicílios com energia elétrica (%)		Domicílios ligados à rede de esgoto (%)	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Manaus (AM)	86	87	91	98	95	99	28	35
Belém (PA)	95	86	91	97	99	100	20	27
Grande São Luís (MA)	86	81	74	91	99	100	37	38
Fortaleza (CE)	92	92	90	96	98	100	38	50
Natal (RN)	97	95	95	98	99	100	20	24
Recife (PE)	95	92	87	95	100	100	34	41
Salvador (BA)	96	95	91	96	99	100	68	81
Belo Horizonte (MG)	99	99	94	99	100	100	79	85
Grande Vitória (MG)	100	98	91	98	100	100	67	80
Rio Janeiro (RJ)	97	95	94	97	100	100	66	82
São Paulo (SP)	99	97	99	100	100	100	81	87
Curitiba (PR)	99	98	99	100	99	100	60	75
Porto Alegre (RS)	99	98	99	100	99	100	33	69
Vale do Rio Cuiabá (MT)	97	92	90	97	99	100	33	39
Goiânia (GO)	99	94	97	100	100	100	55	49
DF e Entorno (DF/GO/MG)	94	96	92	98	99	100	62	62

Fonte: PNUD/IPEA/Fundação João Pinheiro Indicadores de Desenvolvimento Humano para Regiões Metropolitanas e IBGE, Censos Demográficos de 2000 e 2010.

**Quadro 3:** Regiões Metropolitanas Selecionadas – Indicadores Sociais – 2000/2010

Nome da Região Metropolitana (UF)	Esperança de Vida		Mortalidade Infantil (< 1ano)		Anos de Estudo		Índice de Gini		Proporção de extremamente pobres		Proporção de pobres	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Manaus (AM)	68,77	73,7	34,2	17,39	7,99	9,57	0,63	0,61	13,23	5,85	32,75	16,37
Belém (PA)	70,13	74	29,4	19,1	8,64	9,91	0,62	0,59	9,19	4,28	28,08	14,88
Grande São Luís (MA)	68,73	73,51	38,3	19,3	9,37	10,3	0,65	0,6	15,30	5,91	38,10	16,08
Fortaleza (CE)	69,55	73,86	33	16,78	8,99	10,33	0,65	0,61	12,80	4,79	34,31	16,04
Natal (RN)	69,49	73,83	39,6	17,28	9,16	10,03	0,64	0,61	11,64	4,92	31,67	15,20
Recife (PE)	69,26	73,79	38,4	17,3	8,75	9,86	0,65	0,64	10,90	5,89	30,60	16,46
Salvador (BA)	69,58	74,45	39,8	16,2	8,8	9,41	0,64	0,62	9,57	4,81	27,61	13,19
Belo Horizonte (MG)	72,01	75,94	23,8	13,9	9,82	9,93	0,61	0,59	3,92	1,25	15,38	5,58
Grande Vitória (MG)	71,75	75,85	23,2	12,9	10,02	9,89	0,6	0,57	4,45	1,28	16,68	5,89
Rio Janeiro (RJ)	71,51	75,31	23,7	13,7	9,11	9,56	0,61	0,6	3,33	1,87	12,42	6,76
São Paulo (SP)	72,4	76,15	18,9	13	10,24	10,64	0,59	0,6	2,15	1,23	8,85	4,93
Curitiba (PR)	72,56	76,17	21,6	11,2	10,1	10,71	0,6	0,55	3,20	1,01	11,21	3,54
Porto Alegre (RS)	73,55	76,31	16,2	11,1	10,08	10,07	0,58	0,56	2,81	1,18	10,52	4,66
Vale do Rio Cuiabá (MT)	70,95	75,06	24,7	15,3	9,86	10,19	0,62	0,57	4,28	1,86	16,52	6,38
Goiânia (GO)	71,83	75,14	23	12,98	9,55	10,14	0,61	0,57	2,93	0,84	13,17	4,33
DF e Entorno (DF/GO/MG)	72,45	76,41	21,73	13,2	9,51	10,05	0,65	0,64	5,21	1,96	17,00	7,20

Fonte: PNUD/IPEA/Fundação João Pinheiro Indicadores de Desenvolvimento Humano para Regiões Metropolitanas.

Um dos temas importantes que também temos que rever para as políticas públicas diz respeito à harmonização da política urbana com política ambiental; esse é um grande desafio. No Brasil dos anos 80 e dos anos 70, tínhamos políticas espaciais integradas e articuladas; perdemos isso. Hoje, temos instituições e órgãos voltados para essas questões, mas que trabalham com sua própria agenda. Entretanto, já tivemos no Brasil políticas espaciais integradas: políticas urbanas, regionais e ambientais à luz de projetos de desenvolvimento para o nosso País. É necessário regatar a integração entre a agenda ambiental e as questões urbanas; o resgate dessa visão holística é uma pauta também para os estados.

Essa visão holística deve permitir, por exemplo, que o tema da precariedade e da insalubridade urbanas seja incluído na Agenda Ambiental. É necessário integrar nessa agenda as nossas questões urbanas, o que permitiria trabalharmos de modo integrado à política ambiental. Acreditamos que essa integração é uma tarefa de natureza institucional; sem alcançarmos isso, não iremos chegar aos resultados de que o País necessita para superar situações como a apresentada nas Figuras 6 e 7.

**Figura 7:** O contexto urbano e ambiental



Fonte: Ministério das Cidades 2018.

No Brasil, temos um amplo leque de regulações; não há dúvida de que a regulação ambiental, por exemplo, é uma das mais extensas e completas entre os países em desenvolvimento. Entretanto, há questões que estão relacionadas à sua aplicação:

- Como harmonizar as legislações ambiental e urbana?
- Como fazer com que a regulação alcance resultados satisfatórios para todos?

Outra questão que deve ser cuidadosamente trabalhada é a relacionada às densidades urbanas e à aplicação dos instrumentos urbanísticos para promover a oferta de moradias em condições de salubridade e bem-estar. Planejar o crescimento urbano, identificar a demanda e promover a adequada oferta de habitação são cruciais para a política urbana.

Houve, de fato, um grande avanço na oferta, na provisão de moradias, com o Programa Minha Casa, Minha Vida, entretanto, a informalidade ainda persiste. Há um vigoroso mercado informal de aluguel nas áreas urbanas informais. Há corretores nas favelas: ele aluga; ele vende. Assim, também é necessário trabalhar com programas de habitação de aluguel, para diferentes faixas de renda, visando localizar e focalizar a moradia para atender a forte demanda habitacional nas cidades.

Outro tema importante em que se avançou para superar grande parte dos gargalos foi no processo de regularização fundiária em área informal. O tempo para concluir o ciclo de ações para a concessão do título de propriedade pode

demorar mais de três anos; nem sempre se alcança esse objetivo. Com a nova Lei de Regularização Fundiária, urbana e rural, REURB, de 2017, conseguiu-se diminuir esse ciclo, além da desburocratização e do reconhecimento das diferentes formas de ocupação, o que foi, sem dúvida, uma grande contribuição para a política urbana do País.

Entretanto, o parcelamento ilegal (Figura 8) ainda é uma realidade em muitas cidades brasileiras. Isso exige, também, a revisão da Lei nº 6.766/79, o que é igualmente importante para os avanços necessários na Política Urbana.

Há, ainda, um grande caminho a ser percorrido para o aperfeiçoamento do nosso marco regulatório, seja na esfera federal, seja na esfera estadual, e, especialmente na esfera municipal, no que diz respeito à simplificação dos procedimentos do licenciamento ambiental, e nos temas de natureza institucional relacionados ao uso do solo e ao zoneamento urbano.

**Figura 8:** Parcelamento ilegal



Fonte: Ministério das Cidades. 2018.

As disparidades quanto à eficiência dos municípios brasileiros foi o tema de uma pesquisa realizada pela Folha de São Paulo; essa pesquisa também revela a disparidade entre os municípios-núcleo e os demais municípios que integram as regiões metropolitanas. O que significa que, em todas as situações no Brasil, mesmo na Região Sudeste, há uma grande disparidade no que diz respeito à oferta de serviços e de bem-estar.

## 6. Desafios da política urbana e a Nova Agenda Urbana (NAU)

### 6.1 Desafios da Política Urbana

Em resumo, temos quatro grandes desafios da Política Urbana, com foco nas questões já abordadas, destacando que é importante buscar a visão holística e a focalização social:

- *Melhorar as condições de vida da população:* especialmente a que vive na pobreza; a pobreza ainda é um grande desafio que persiste nas nossas cidades e deve ser, de fato, a principal prioridade.
- *Aumentar a competitividade das cidades e a capacidade de investimento:* melhorar a competitividade, que é relacionada à infraestrutura – transportes, saneamento, energia e outros – e que compreende também os serviços e os equipamentos urbanos.
- *Fortalecer o planejamento e a gestão urbana:* melhorar o ambiente legal e normativo e o fortalecimento institucional com capacitação de agentes públicos (atuar em Regiões Metropolitanas, aglomerações urbanas e cidades médias).
- *Promover a sustentabilidade ambiental.*

Na formulação e desenho de uma política pública urbana, a focalização das ações tem que ser precisa, tanto na esfera nacional, como estadual e municipal. Temos que fazer escolhas; ou seja, indicar prioridades. Enfim, integrar e articular políticas setoriais numa visão holística e aperfeiçoar os instrumentos de política urbana.

No que diz respeito ao tema metropolitano, está tudo para ser feito. O Estatuto da Metrópole foi estabelecido, mas ele requer ainda uma série de aperfeiçoamentos, revisões e um processo de capacitação permanente, por parte do Governo Federal, para com as entidades dos estados e dos municípios.

É fundamental que tenhamos a esfera federal como protagonista das políticas públicas para dar suporte às RMs brasileiras; essas políticas deverão ter foco espacial, estabelecido em cada metrópole e também nas cidades médias.

Hoje, o Ministério das Cidades, especialmente a Secretaria de Desenvolvimento Urbano, do ponto de vista orçamentário, atua com os seguintes Programas: Programa Nacional de Capacitação das Cidades<sup>2</sup> – CAPACIDADES – para capacitação de agentes públicos e sociais; Programa de Gestão de Riscos e Desastres; Programa de Regularização Fundiária; e Programa de Reabilitação Urbana e Acessibilidade. Estamos reunindo ações para a implementação de programas voltados para as Regiões Metropolitanas e para o Sistema de Informações Urbanas e Metropolitanas.

<sup>2</sup> <http://www.desenvolvimentourbano.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=74>

Estamos, também, em fase de implementação do Projeto ANDUS – Apoio à implementação da Agenda de Desenvolvimento Urbano Sustentável – com o apoio do governo alemão por meio da Agência Alemã de Cooperação – GIZ (BRASIL, 2017).

No caso da Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano, o programa para regiões metropolitanas teve a sua preparação iniciada em 2017, e está, ainda, aguardando a sinalização da área fiscal do Governo. O sistema de informações urbanas e metropolitanas também deverá compor o nosso orçamento.

## 6.2 A Nova Agenda Urbana – NAU

Para ilustrar e fazer uma reflexão, o que é muito importante, a Nova Agenda Urbana (CEPAL, 2017) traz uma grande evolução no reconhecimento dos processos de urbanização, com relação à Agenda de Istambul, o Habitat II. À luz da nova agenda urbana, desenvolvida no Habitat III, em Quito, aprovada em 2016, a grande prioridade são as pessoas. Ou seja, é muito importante considerar onde as pessoas estão; é lá que temos de atuar.

Essa visão, associada à perspectiva de que a regulação tem que ser flexível, tem que acompanhar a dinâmica urbana, foi o grande legado que a nova Agenda Urbana de Quito, de 2016 (CEPAL, 2017), deixou para todos que trabalham com as cidades. Ou seja, a urbanização como fonte de desenvolvimento e prosperidade, o que envolve também a economia urbana.

No tema da economia urbana se inclui a questão da geração dos empregos; isto é muito necessário, já que as políticas urbanas, em geral, se esquecem de articular as suas ações na busca da geração de empregos. Assim, a política urbana deve lembrar e buscar incluir processos que ampliem a oferta de emprego para a população nas cidades, por meio da viabilização e promoção do estabelecimento de empresas e de serviços.

Outra questão da nova agenda urbana diz respeito à política urbana como mecanismo para enfrentar as mudanças climáticas. Outra ênfase é a que diz respeito à urbanização como facilitadora de integração social.

Assim, conforme se apresenta no Figura 9, os princípios incluídos na nova agenda urbana têm que permanecer nas nossas políticas públicas. Os elementos-chave é o planejamento urbano, com as novas abordagens que foram introduzidas. O novo contexto, além da regulação urbana, diz respeito à implementação da governança, com vistas a uma adequação da regulação. E, finalmente, o financiamento municipal, que é crucial e se constitui em grande desafio das cidades, já que, sem ele, não há como viabilizar as ações.

**Figura 9 - A nova agenda urbana**



### **Perspectiva - políticas urbanas nacionais**

- **Urbanização como fonte de desenvolvimento e prosperidade**
- **Política urbana como mecanismo para enfrentar mudanças climáticas**
- **Urbanização como facilitadora de integração social**

### **Elementos-chave**

- **Planejamento urbano/Novas abordagens**
- **Regulação urbana e governança/Adequação**
- **Financiamento municipal/Fortalecimento**

## **SUSTENTABILIDADE E EQUIDADE**

Fonte: Ricardo Jordán – CEPAL. Seminário *Nacional Habitat III - Participa Brasil*. Brasília. 2015.

Se pudéssemos fazer uma síntese de qual foi a mensagem mais importante da Nova Agenda Urbana (CEPAL, 2017), resumiríamos em duas palavras: *sustentabilidade e equidade*. A questão a ser respondida é como conseguir trabalhar esses dois princípios juntos; essa é uma questão que a próxima gestão de governo deve considerar, além de buscar uma visão holística. E, na própria Administração Pública, é importante um esforço para buscar que essa visão holística seja alcançada.

São ações cruciais para a implementação da Nova Agenda Urbana (CEPAL, 2017): considerar a urbanização em todos os padrões, e em diferentes níveis de assentamentos urbanos, além do tema da regulação urbana, já citado. Foi dada muita ênfase para o desenho urbano, na busca da resposta à questão de como o planejamento urbano pode favorecer a prosperidade social.

Quanto ao planejamento urbano, muitas vezes, o perímetro urbano é utilizado com uma visão de contenção do crescimento urbano, mesmo quando ocorrem em dinâmicas e processos migratórios – percebendo-se que milhares de pessoas vinham para a cidade, que chegavam imigrantes e ocupavam áreas além dos perímetros urbanos. Então, a mensagem da Nova Agenda Urbana (CEPAL, 2017) é reconhecer a cidade como ela é e “não deixar ninguém para trás”.

É impossível administrar o crescimento de uma cidade apenas pelo controle do perímetro urbano; ou seja, temos que mudar um pouco essa visão e trabalhar para a gestão do crescimento – desenvolvimento e bem-estar social – e não apenas para o controle, o que pode resultar na exclusão da população, especialmente a população pobre que vive nas áreas periurbanas. Quando se define o perímetro urbano, se determina onde devem ocorrer os investimentos e serviços urbanos;

na busca da inclusão das pessoas, é necessário observar e rever a aplicação do instrumento e ajustá-lo. É também necessário adequar o seu conceito.

Embora em algumas situações tenhamos que adotar o controle, ainda assim é indispensável observar a dinâmica da cidade, em termos econômicos e demográficos. Em relação a isso, há inúmeras lições no Brasil e no mundo de abordagens de planejamento que não deram certo, infelizmente.

Outra questão importante é a articulação entre as políticas urbanas nacionais, que deve ser buscada em nível federal, do ponto de vista horizontal – no âmbito de cada esfera de governo – e do ponto de vista vertical, com estados e municípios. Sobre outros aspectos importantes relacionados ao tema de planejamento e gestão, é recomendável a leitura da Nova Agenda Urbana (CEPAL, 2017). Outro grande desafio diz respeito ao tema metropolitano: metade da população do País está nessas grandes aglomerações.

Com relação ao Estatuto da Metrópole (BRASIL, 2015), as questões principais são, especialmente:

- Como vamos operar todos esses instrumentos?
- Qual a abordagem que vai orientar as RMs para a elaboração dos seus planos de desenvolvimento urbano integrado e do seu macrozoneamento?
- Como os projetos estratégicos estarão inseridos no contexto do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI?

Todas essas questões têm que ser avaliadas, enfrentadas e debatidas para serem bem aplicadas. Acredita-se que as respostas para as questões relacionadas ao Estatuto da Metrópole (BRASIL, 2015) dependem de um processo a ser desenvolvido em médio e longo prazo.

Há outros instrumentos, relacionados aos planos setoriais e às operações urbanas interfederativas, que são de maior complexidade, os quais, tal como as parcerias público-privadas e outras, devem ainda ser elaborados.

Além disso, o aperfeiçoamento da legislação urbanística é um tema fundamental da nossa agenda de trabalho, bem como a adoção de novas abordagens para os planos diretores municipais, de forma que sejam mais pró-ativos, interagindo com as cidades e suas necessidades.

A elaboração dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado - PDUI deve ser apoiada nas nossas regiões metropolitanas, além dos instrumentos urbanísticos interfederativos. Deve-se capacitar os municípios, melhorando, também, a sua compreensão, envolvendo a capacitação de técnicos para ações integradas intermunicipais.

Deve-se fortalecer o Programa CAPACIDADES<sup>3</sup> em benefício dos estados e municípios, incluindo um sistema de monitoramento para as áreas de risco no Brasil; esse é um trabalho que foi iniciado e deve ter continuidade.

<sup>3</sup> <http://www.capacidades.gov.br/>

O desenvolvimento e o apoio à elaboração de Cadastros Multifinalitários (BRASIL, 2009) têm um papel muito importante hoje nos municípios. O Ministério das Cidades entende que esse é um tema que tem de ser apoiado. O sistema de informações urbanas e metropolitanas vai apoiar não apenas as regiões metropolitanas, mas também os municípios e estados brasileiros.

## **7. Novas ações do período 2016-2018 e Perspectivas da Agenda Urbana e Metropolitana**

As principais ações que foram destaque, no período 2017/2018, no âmbito do Ministério das Cidades, visando ao desenvolvimento e ao aperfeiçoamento da política urbana do País, são as seguintes:

1. Cartão Reforma: Inclui subsídios e assistência técnica para reforma, ampliação e conclusão de habitação, a ser implementado em parceria com os municípios; instituído para prover melhorias em habitações, especialmente em áreas precárias. Trata-se de uma inovação que, na verdade, responde a uma grande demanda por melhorias habitacionais, nas áreas precárias – favelas, ou até mesmo em loteamentos clandestinos;
2. Lei Federal nº 13.465/2017 – Regularização Fundiária Urbana e Rural – REURB (BRASIL, 2017): sancionada em 2017, inova e cria uma série de institutos, simplifica, desburocratiza e agiliza o processo de regularização fundiária no País. Inclui a gratuidade do Registro; Legitimação Fundiária; Legitimação de Posse; Ato Único de Registro; Direito Real de Laje e outros instrumentos que visam dar celeridade e desburocratizar o processo de regularização fundiária;
3. Medida Provisória 818/2018 – Estatuto da MetrÓpole (BRASIL, 2018): propôs postergar o prazo de elaboração pelos estados do PDUI para as regiões metropolitanas legalmente instituídas; foi seu objetivo atender as Regiões Metropolitanas que não tinham conseguido concluir todo o processo de elaboração e aprovação, pois apenas uma RM, entre as 74 institucionalizadas, havia cumprido esse prazo. A Lei Federal estabelecia três anos para a elaboração dos PDUIs, com penalidade de improbidade administrativa para os agentes públicos.
4. Apoio ao aperfeiçoamento da legislação de interesse urbanístico:
  - a. Nova Lei para o Licenciamento Ambiental

Uma nova lei para licenciamento ambiental foi uma iniciativa coordenada pelo IBAMA, mas depois foram realizados ajustes. Há um projeto de lei que deverá incorporar as sugestões de simplificação, de agilidade, do licenciamento ambiental brasileiro, nas três esferas de governo, e está em negociação no Congresso;

b. Anteprojeto de Lei de Desapropriação

Contribuímos, fortemente, para esse anteprojeto, a ser apresentado. Foi finalizado o trabalho, coordenado pelo Ministério do Planejamento e Gestão, com a participação do Ministério das Cidades e do Ministério da Justiça. Considera-se uma contribuição estratégica para as políticas públicas.

5. Preparação de Programa Nacional de Habitação de Aluguel; foi iniciada a preparação de programa pelo Ministério das Cidades e aguarda-se a previsão de sua retomada;
6. Preparação de Programa Nacional para Regiões Metropolitanas; também foi iniciada a preparação de programa pelo Ministério das Cidades e aguarda-se a previsão de sua retomada.

## Considerações Finais: Perspectivas da agenda urbana e metropolitana

As perspectivas de implementação de ações e atividades que integram a Agenda Urbana e Metropolitana do Brasil (BRASIL, 2018) são as seguintes:

1. Formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e seus instrumentos institucionais, operacionais e legais – especialmente Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, Sistema de Informações Urbanas e Metropolitanas, instrumentos urbanísticos e de financiamento.
2. Aperfeiçoamento e Formulação da Legislação de Interesse Urbanístico e apoio aos estados e municípios:
  - Plano Diretor – Nova Abordagem Urbana (NAU);
  - Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI;
  - Instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade e do Estatuto da MetrÓpole.

O Estatuto da MetrÓpole (BRASIL 2015-2018) inclui instrumentos e procedimentos que devem ser adotados pelas regiões metropolitanas, os quais constituem desafios para a política nacional de desenvolvimento urbano, uma vez que necessitam do apoio da União, por meio do Ministério das Cidades, para a sua aplicação e efetividade.

Entre os elementos de grande importância a serem desenvolvidos está a identificação de como irá se dar a operacionalização da governança interfederativa integrada, por exemplo, no caso da governança da mobilidade.

Outra questão diz respeito às Funções Públicas de Interesse Comum – FPIC's, pois estas envolvem, cada uma, diferentes concepções e particularidades conceituais que exigem tratamento específico. Assim, faz-se importante a organização de estudos para a produção de trabalhos técnicos, com vistas a apoiar a capacitação dos agentes públicos nos estados e prefeituras, para que se

atinja a eficácia na implementação de políticas públicas que sejam focalizadas no território e adequadas à condição de cada realidade urbana do País.

3. Fortalecimento do Programa CAPACIDADES e Apoio aos Estados e Municípios para a capacitação de agentes públicos nos temas:
  - Plano Diretor;
  - Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUi;
  - Instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade e do Estatuto da Metrópole;
  - Elaboração de Projetos.
4. Preparação de Programa Nacional de Habitação de Aluguel.
5. Preparação de Programa Nacional para Regiões Metropolitanas.
6. Sistema de Monitoramento das Áreas de Risco.

Dentre as perspectivas da Agenda Urbana e Metropolitana (BRASIL, 2018), o país precisa de uma política nacional de desenvolvimento urbano. É fundamental que se discutam propostas para o futuro, tentando-se trabalhar nessa direção com a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano para o Brasil, incluindo seus instrumentos institucionais, operacionais e legais.

E, especialmente, que se institua um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, que foi sempre ambicionado, desde a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). Um sistema que, de fato, articule, oriente, integre as ações nas três esferas de governo. Mas esse sistema tem que estar inserido no contexto de uma política nacional de desenvolvimento urbano; ele não pode ser um sistema isolado, nem estanque – tem que estar inserido no contexto de uma política com seus instrumentos institucionais, operacionais e de financiamento, juntamente com o Sistema Nacional de Informações Urbanas e Metropolitanas.

Concluindo, a Agenda Urbana é muito ampla e complexa; necessita, portanto, de apoio e de recursos financeiros, humanos, técnicos e operacionais para o seu desenvolvimento, institucional e normativo, em todas as esferas de governo.

## Referências

- \_\_\_\_\_. **A nova agenda urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação** / organizadores: Marco Aurélio Costa, Marcos Thadeu Queiroz Magalhães, Cesar Buno Favarão. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=33345](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=33345)>. Acesso em 21 set. 2018.
- BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de Dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil03/LEIS/L6766.htm>>. Acesso em 21 set. 2018.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 10.257, de 10 de Julho de 2001**. [Estatuto da Cidade]. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em 21 set. 2018.
- \_\_\_\_\_. **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. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2015/lei-13089-12-janeiro-2015-780060-publicacaooriginal-145925-pl.html>>. Acesso em 21 set. 2018.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 13683, de 19 de junho de 2018**. Altera as Leis nos 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), e 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/L13683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13683.htm)>. Acesso em 21 set. 2018.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 13.465. 11 de Julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal. Disponível em: <<https://www.google.com.br/search?q=Lei+N%C2%BA+13.465&oq=Lei+N%C2%BA+13.465&aqs=chrome..69i57j69i59.1605j0j8&sourceid=chrome&ie=UTF-8>>. Acesso em 21 set. 2018.
- \_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 818/2018**. Altera o Estatuto da Metrópole. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/132091>>. Acesso em 21 set. 2018.
- \_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)**. Apoio à Agenda Nacional de Desenvolvimento Urbano Sustentável no Brasil (ANDUS). Brasília. 2017. Disponível em: <[https://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/arquivos/05\\_gunter\\_wehenpohl.pdf](https://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/arquivos/05_gunter_wehenpohl.pdf)>. Acesso em 21 set. 2018.
- \_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Portaria Ministerial nº 511, de 07 de dezembro de 2009. **Diretrizes para a criação, instituição e atualização do Cadastro**

**Territorial Multifinalitário (CTM) nos municípios brasileiros.** Diário Oficial da União (DOU) de 8 de Dezembro de 2009. Página 75 da Seção 1. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/1560609/pg-75-secao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-08-12-2009>>. Acesso em 21 set. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Seminário Nacional Habitat III - Participa Brasil.** Brasília. 2015. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=24559&Itemid=7](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=24559&Itemid=7)>. Acesso em 21 set. 2018.

CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. **Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2015 - Pactos para la igualdad territorial.** Santiago do Chile: Nações Unidas Ministerio de Cooperación del Gobierno de Alemania, 2015. Disponível em: <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39223/1/S1500808\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39223/1/S1500808_es.pdf)>. Acesso em 21 set. 2108.

\_\_\_\_\_. **Plan de Acción Regional para la implementación de La Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe 2016-2036.** Santiago: Naciones Unidas, 2017. Disponível em: <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/42144-plan-accion-regional-la-implementacion-la-nueva-agenda-urbana-america-latina>>. Acesso em 21 set. 2018.

\_\_\_\_\_. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. **Plano de Ação Regional para a implementação da Nova Agenda Urbana 2016-2036.** Seminário Internacional Desarrollo, urbanización y áreas metropolitanas en la República de Corea y América Latina". Santiago do Chile. 2017b. Disponível em: <<https://es.unhabitat.org/wpcontent/uploads/sites/11/2017/habitat-day-2017/1-Elkin-Velasquez-Plano-de-Acao-Regional-NAU-PT.pdf>>. Acesso em 21 set. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico de 2010.** Rio de Janeiro. 2011. Disponível em: <<https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>>. Acesso em 21 set. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA (IBGE). **Estudo Região de Influência das Cidades – REGIC. 2007.** Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias-novoportal/cartas-e-mapas/redes-geograficas/15798-regioes-de-influencia-das-cidades.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em 21 set. 2018.

ONU, Nações Unidas. Nova Agenda Urbana. **Declaração de Quito sobre Cidades e Assentamentos Humanos Sustentáveis para Todos.** Quito. Equador. 2016. Disponível em: <<http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Angola.pdf>>. Acesso em 21 set. 2018.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Fundação João Pinheiro. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil - Atlas das Regiões Metropolitanas.** 2015. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br>>. Acesso em 21 set. 2018.



# Temas e propostas para uma agenda de desenvolvimento urbano e sustentabilidade

Emanuela Rangel Monteiro<sup>1</sup>

## 1. Introdução

O presente artigo foi elaborado a partir de transcrições de uma palestra proferida no dia 3 de julho de 2018, na cidade de Porto Alegre, como parte da programação do Seminário Futuro RS – Agenda de Desenvolvimento, Oficina de Planejamento “Cidades e Sustentabilidade”.

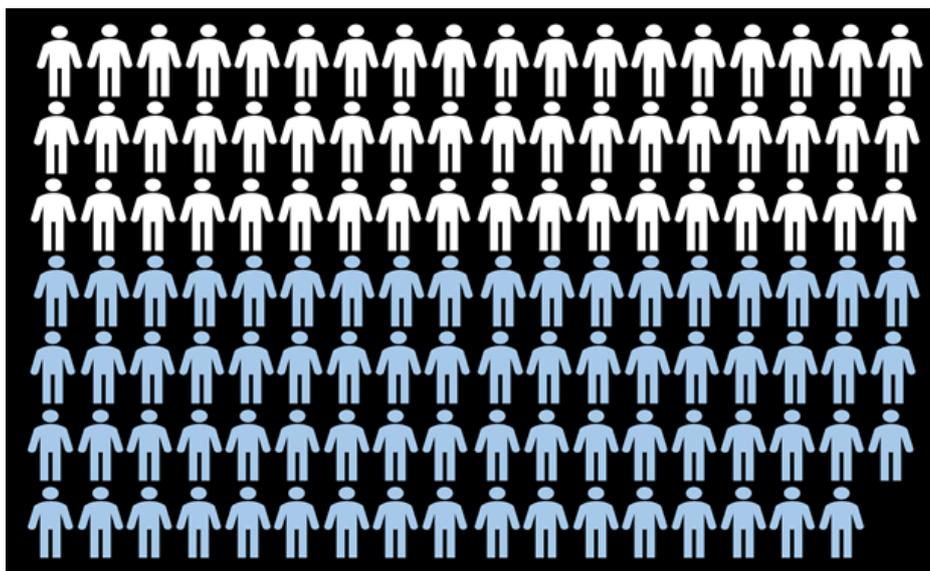
Os conteúdos apresentados organizam-se conforme descrito a seguir. A primeira parte traz uma contextualização da questão urbana e da importância do fenômeno da urbanização mundial, a partir de estatísticas e projeções de população para as próximas décadas. Em seguida, e de forma esquemática, expõem-se algumas das principais áreas de atuação do Banco Mundial no tema das cidades, bem como se exemplificam alguns dos projetos apoiados. Por fim, detalham-se três propostas a serem priorizadas no Brasil, no curto e médio prazos, no contexto de uma agenda possível (e desejada) para o desenvolvimento urbano e a sustentabilidade.

## 2. Contextualização: o Fenômeno Global da Urbanização

A população global já ultrapassa o patamar de sete bilhões de pessoas; destas, 3,9 bilhões – ou seja, mais da metade – se encontram nas cidades (Figura 1). Daqui a 10 ou 12 anos, acrescentaremos o equivalente a uma Índia à população urbana; mais adiante, e ao chegarmos a 2050, mais uma China de pessoas terá sido acrescida às cidades (Figura 2). Sabemos que a cidade, pela particularidade da aglomeração, concentra as principais oportunidades de desenvolvimento. Entretanto, é também na cidade onde enfrentamos grandes desafios ao desenvolvimento sustentável.

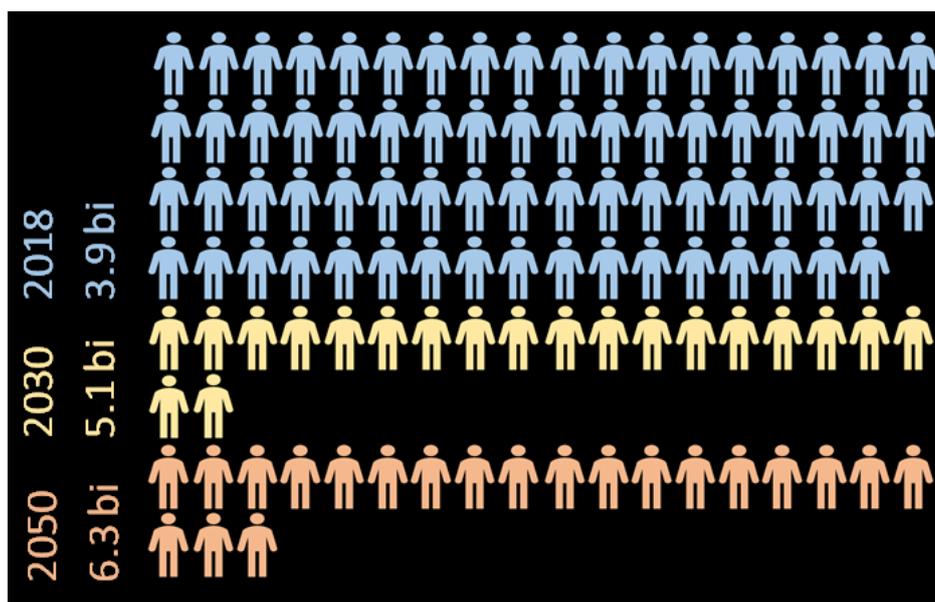
<sup>1</sup> Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Ceará (2000). Mestre em Urbanismo pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2007). Especialista Sênior em Desenvolvimento Urbano do Banco Mundial.

**Figura 1** – Distribuição da População Mundial Urbana e Rural



Fonte: Elaboração própria, baseada em dados das Nações Unidas.

**Figura 2** – População Mundial Urbana em 2018 e Estimativa da População Urbana em 2030 e 2050



Fonte: Elaboração própria, baseada em dados das Nações Unidas.

### 3. As principais áreas de atuação do Banco Mundial no tema das cidades

O Banco Mundial trabalha vinculado aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS); em especial, e no que se refere a cidades<sup>2</sup>, ao objetivo número 11. O Banco tem, ainda, um compromisso corporativo com a Nova Agenda Urbana, que foi pactuada em Quito, em 2016.

<sup>2</sup> Cidades e comunidades sustentáveis. Detalhes em: <http://www.estrategiaods.org.br/os-ods/ods11/>.

A Figura 3 elenca algumas das principais áreas e temas de focalização do Banco Mundial em projetos de desenvolvimento urbano. Note-se que essas áreas não são rígidas entre si. A depender do contexto e da situação, os projetos podem incluir mais de um tema.

**Figura 3** – Áreas Atualmente Utilizadas pelo Banco Mundial para Tratar do Tema das Cidades

CIDADES INCLUSIVAS	SISTEMAS DE CIDADES	CIDADES RESILIENTES E TRANSFORMAÇÃO URBANA
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Redução da pobreza;</li> <li>- Promoção da inclusão social e combate à desigualdade;</li> <li>- Desenvolvimento econômico;</li> <li>- Infraestrutura e serviços;</li> <li>- Habitação;</li> <li>- Urbanização de assentamentos precários.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Regiões metropolitanas;</li> <li>- Gestão urbana;</li> <li>- Finanças municipais;</li> <li>- Sistemas de governança;</li> <li>- <i>Smart cities</i> e infraestrutura de dados espaciais;</li> <li>- Participação do setor privado no desenvolvimento urbano.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Investimentos integrados em infraestrutura e serviços para transformação urbana;</li> <li>- Gestão e planejamento urbano e ambiental;</li> <li>- Mudanças climáticas &amp; Gestão de riscos de desastres.</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria.

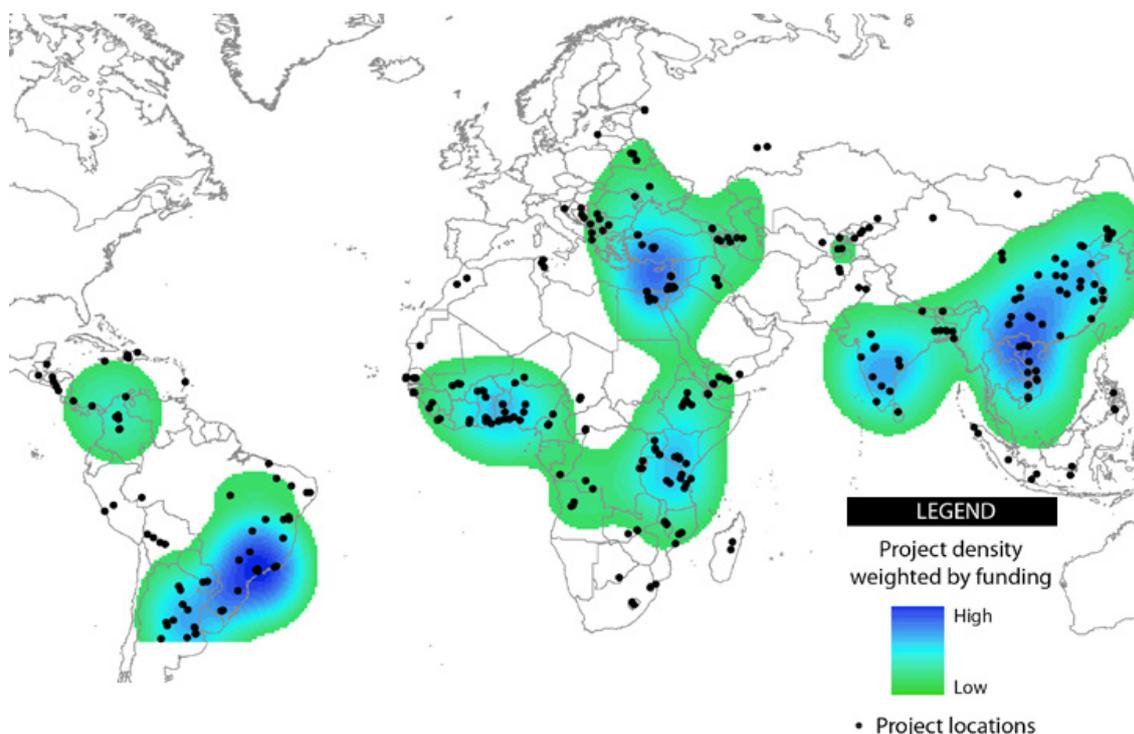
A área de cidades inclusivas envolve projetos mais diretamente conectados com as questões da redução da pobreza: urbanização de assentamentos precários, operações que integram elementos de desenvolvimento econômico local e projetos que privilegiam os temas sociais e de combate à desigualdade são mais presentes, incluindo-se aí habitação, regularização fundiária e provisão de serviços.

Uma segunda área em que o Banco Mundial atua pode ser descrita como “sistema de cidades”. Trata da questão metropolitana e dos temas de gestão, governança e financiamento urbano. É onde se enquadram projetos que objetivam facilitar a participação do setor privado no desenvolvimento e no financiamento da infraestrutura urbana. É também onde se enquadram projetos sob o tema *smart cities*.

A terceira e última área de atuação – lembrando que as três áreas não são fechadas em si – é a de cidades resilientes e transformação urbana: infraestrutura integrada; planejamento urbano junto com o planejamento ambiental; e gestão de riscos de desastres são alguns dos temas em foco, cada vez mais importantes diante do quadro de mudanças climáticas que se apresenta, e que requer uma abordagem focalizada, comprometida e responsável.

A Figura 4 dá uma ideia da localização e concentração dos projetos atuais do Banco Mundial relacionados com desenvolvimento urbano no mundo. Os pontos pretos são os projetos propriamente ditos, e a escala de cor – que vai do azul para o verde – representa a densidade em termos de financiamento.

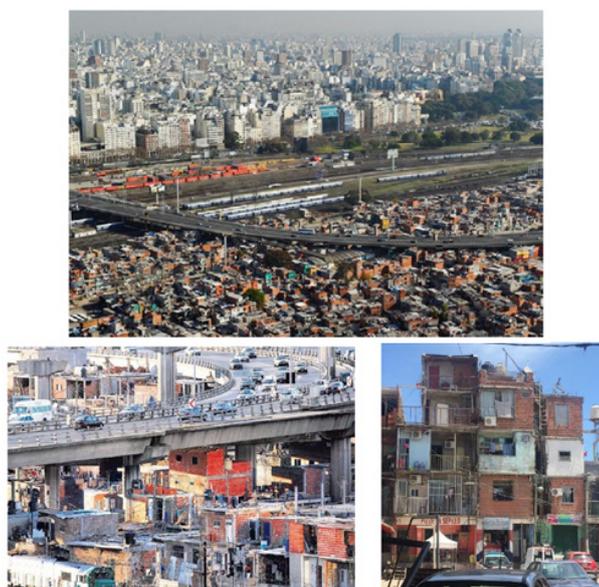
**Figura 4** – Existência e Densidade em Termos de Financiamento de Projetos de Desenvolvimento Urbano do Banco Mundial



Fonte: Banco Mundial.

Como exemplo internacional, podemos citar a Argentina. A Figura 5 mostra o emblemático assentamento Villa 31, que fica entre o aeroporto local e o Porto Madero, em Buenos Aires. O Banco Mundial tem atualmente três grandes projetos na Argentina. Um projeto é com o Governo Central. Envolve o tema de estruturação de financiamento da questão habitacional, com a construção de um esquema de subsídios diferentes para financiamento da habitação. Outro projeto é com a cidade autônoma de Buenos Aires: de transformação e melhorias do assentamento informal Villa 31, incluindo o reassentamento de mais de mil famílias em situação de risco e a realização de investimentos-chave em infraestrutura. E um último projeto é com a Província de Buenos Aires. Inclui investimentos de transformação de assentamentos precários, além de uma agenda de fortalecimento da capacidade da gestão metropolitana.

**Figura 5** – Projeto de Transformação Urbana da Villa 31, em Buenos Aires



Fonte: Banco Mundial.

O Brasil possui 207,66 milhões de habitantes<sup>3</sup>. Desses, 85% estão nas cidades. Conta com 5.570 municípios, sendo que apenas 42 têm mais de 500 mil habitantes, e outros 311 possuem mais de 100 mil habitantes. O País apresenta, também, 80 regiões metropolitanas (RMs) e três regiões integradas de desenvolvimento (RIDEs).

O sistema de cidades (e os desequilíbrios existentes) é, portanto, um tema relevante para a discussão da temática do desenvolvimento urbano e a sustentabilidade, juntamente com o tema da região metropolitana, da subnormalidade, falta de serviços e precariedade dos assentamentos, do risco e do acirramento da violência urbana. Em 2016, foram registrados 61.000 homicídios no Brasil – uma taxa de 31,3 homicídios por 100 mil habitantes, que inclui nosso País na referência da OMS para países em conflito (OMS, *World Health Statistics*, 2018). Mais de três milhões de domicílios se encontram em assentamentos subnormais, 85% dos quais em áreas metropolitanas (IBGE, 2010).

## **4. Propostas para uma agenda de desenvolvimento urbano e sustentabilidade no Brasil**

Tratar com a questão urbana é abordar uma miríade de temas: lixo, água, esgoto, drenagem, uso do solo, etc. Então, existe uma complexidade e uma abrangência dessa carteira, hoje absolutamente dificultadas diante do quadro de deterioração macroeconômica e fiscal vivido em nosso País. Atualmente, os estados – e, principalmente, os municípios brasileiros – sofrem com capacidade limitada de investimento.

<sup>2</sup> Estimativa do IBGE (2017).

Não há dúvida de que o Brasil é um país com rico arcabouço nacional de políticas públicas, diretrizes, planejamento e regulação urbanos. Por outro lado, e ao mesmo tempo em que se tem muito planejamento e muita regulação, tem-se pouca capacidade de implementação. As dificuldades de implementação se dão em consequência da complexidade e abrangência da agenda urbana, do quadro de deterioração macroeconômica e fiscal do Brasil, da limitada capacidade de investimento, do desequilíbrio regional e do sistema de cidades disfuncional do País, juntamente com assimetrias na capacidade de planejamento e implementação, excessiva fragmentação na divisão de responsabilidades entre Governo Federal, estados e municípios, e o incipiente progresso quanto à operacionalização de arranjos para o planejamento e a coordenação metropolitana.

O tema do desequilíbrio regional e do sistema de cidades disfuncionais do Brasil é um importante tema a se debater. Temos uma população concentrada nas capitais e na franja litorânea do País e temos também um sistema absolutamente disfuncional de cidades médias.

O Banco Mundial produziu recentemente um estudo sobre produtividade na América Latina. As conclusões do estudo apontam que a baixa capacidade da nossa rede de cidades em atrair e reter conhecimento é um dos elementos determinantes da baixa produtividade do País. Esse é um tema importante, sobre o qual se deve refletir, juntamente com a questão da fragmentação, da divisão das responsabilidades entre os governos. No Brasil, ainda há incipiente progresso com relação à operacionalização dos arranjos do planejamento e ação metropolitana. À exceção de algumas experiências referenciais, como a das Regiões Metropolitanas de Recife, Belo Horizonte, São Paulo e da Região do ABC, ainda somos, de forma geral, inexperientes nesse tema.

Então surgem as perguntas: Por que tratar de temas para uma agenda de desenvolvimento urbano? E como lidar com a questão em um quadro de restrição orçamentária?

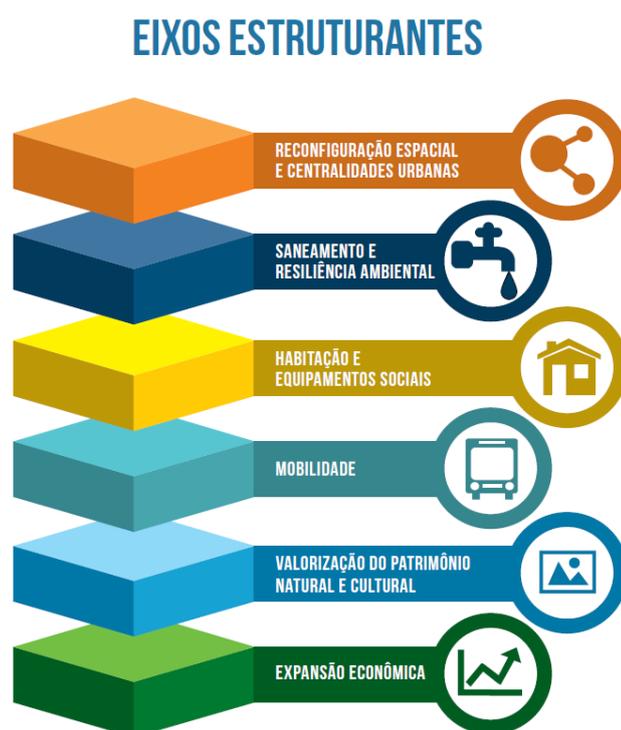
#### *Proposta 1: Fortalecer Estruturas de Governança Regionais e Metropolitanas*

Uma primeira proposta para o enfrentamento de temas de desenvolvimento urbano é o fortalecimento das estruturas de governança regionais e metropolitanas. É necessário, cada vez mais, lidar com a questão das realidades distintas, que requerem abordagens distintas, porém integradas. No Brasil, existe uma tendência de se colocar todas as cidades, todos os 5.570 municípios, no mesmo bolo. Sabemos, também, que grande parte das 80 regiões metropolitanas existentes não deveriam sequer ser consideradas como tal.

É preciso, portanto, retornar ao planejamento, à questão regional, e tratar caso a caso – tratar grandes capitais e regiões metropolitanas, de fato, como tal, e ter uma abordagem diferenciada para pequenas e médias cidades. É preciso andar nessa direção, assim como é preciso encontrar soluções que sejam mais custo-eficientes para o enfrentamento das lacunas de infraestrutura e serviços urbanos.

Um exemplo de um projeto recente apoiado pelo Banco Mundial no tema de governança metropolitana é o do Estado do Rio de Janeiro (Figura 6). Tratou-se de empréstimo de assistência técnica, que apoiou, entre 2014 e 2017, entre outros, investimentos na formulação do Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (PDUI/RMRJ). Apoiou, também, a formulação da proposta de governança interfederativa para a RMRJ, liderada pela Câmara Metropolitana de Integração Governamental, e que foi apresentada à Assembléia Legislativa, estando pendente de aprovação.

**Figura 6** – Eixos Estruturantes do Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (PEDUI/RMRJ)



Fonte: Câmara Metropolitana de Integração Intergovernamental, Rio de Janeiro.

### *Proposta 2: Ampliar a Capacidade de Investimento dos Municípios de Maior Porte para a Prestação de Serviços em Nível Local*

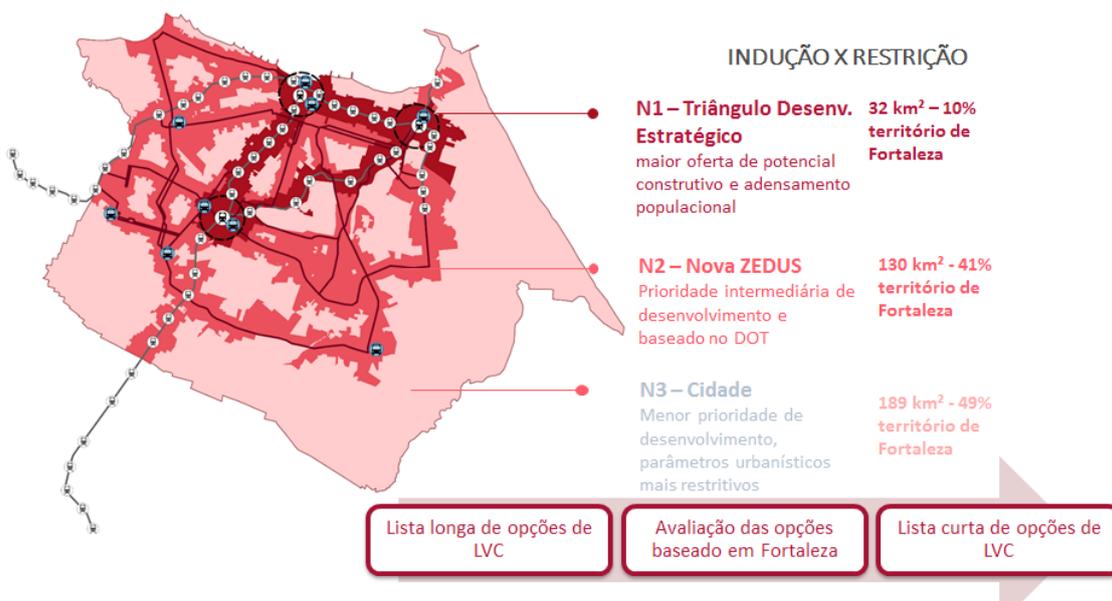
Uma segunda proposta é a da ampliação da capacidade de investimento dos municípios de maior porte para a prestação de serviços em nível local. Diante de um cenário de crise, de restrição fiscal e de incapacidade de investimentos, cada vez mais tratar de cidades é melhorar a capacidade de planejamento, regulamentação e operacionalização da política urbana.

É preciso introduzir ferramentas inovadoras de sistemas de informação. Ampliar a capacidade de investimento pressupõe, também, ampliar a capacidade de arrecadação de impostos, por exemplo, do IPTU. Devemos buscar, ainda, abrir todas as possibilidades possíveis de parceria com o setor privado, incluindo as menores, a exemplo de pequenas concessões e/ou programas de adoção de espaços públicos por entes privados e até por pessoas físicas.

O Brasil dispõe de um menu de instrumentos de desenvolvimento urbano invejável para qualquer país do mundo. Contudo, e quando se trata de implementação, poucos municípios de fato têm experiências exitosas. Mais do que nunca, deve-se buscar operacionalizar instrumentos e mecanismos combinados de gestão urbana e de captura e redistribuição de valorização imobiliária. Esses são os elementos ou ingredientes de uma agenda que o Banco Mundial, no contexto atual, tem procurado apoiar na maioria das suas operações.

Podemos fazer referência, como exemplo, a um trabalho de assistência técnica em elaboração pelo Banco Mundial, e que surgiu de uma parceria com o Ministério das Cidades (Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana), o Governo do Estado do Ceará (Metrô de Fortaleza – METROFOR) e a Prefeitura de Fortaleza (Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente – SEUMA). É intitulado Financiamento da Infraestrutura de Transportes e Transformação Urbana através de Mecanismos de Recuperação de Valorização Imobiliária – Estudo de Caso do Metrô de Fortaleza. O trabalho propõe uma estratégia para aproximação entre o planejamento de transportes e o planejamento de uso e ocupação do solo. Propõe, de modo específico, a revisão do Plano Diretor e a utilização de instrumentos de arrecadação e gestão do solo urbano já previstos e regulamentados em lei, a exemplo da Outorga Onerosa do Direito de Construir (Figura 7). As modelagens feitas para os entornos de duas das estações de metrô da capital cearense projetam números expressivos de arrecadação complementar para a Prefeitura de Fortaleza até 2040.

**Figura 7** – Projeto de Financiamento da Infraestrutura e Transformação Urbana no Metrô de Fortaleza



Fonte: Projeto “Financiamento da Infraestrutura de Transportes e Transformação Urbana através de Mecanismos de Recuperação de Valorização Imobiliária: Estudo de Caso do Metrô de Fortaleza”, Banco Mundial, 2018.

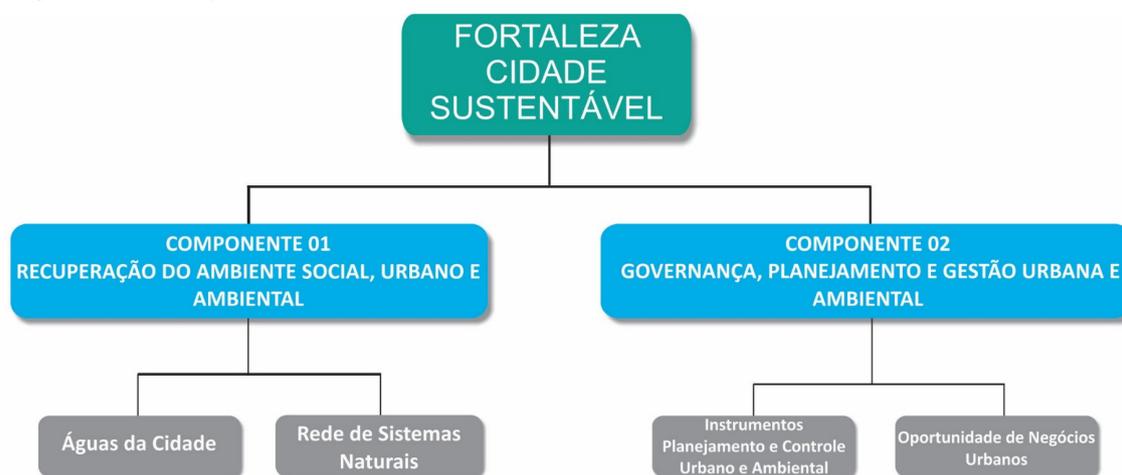
### Proposta 3: Atacar Desafios Estruturantes de Modo Combinado para Impacto Ampliado

Uma terceira forma de se lidar com os desafios estruturantes do desenvolvimento urbano para se obter um impacto ampliado é atacá-los de um modo mais combinado.

O Banco Mundial tem optado, por exemplo, por priorizar os temas do fortalecimento institucional, do planejamento e gestão urbana e ambiental. Outra iniciativa é focar em investimentos coordenados em melhoria de assentamentos precários e mobilidade/transportes. A escolha dos assentamentos, por exemplo, está sendo feita em função de sua proximidade com os corredores de mobilidade: trabalhar a conectividade de comunidades com áreas de emprego e de oportunidades; repensar a forma urbana para planejar de modo integrado o uso do solo e transportes; promover as cidades compactas; planejar a expansão e reduzir a vulnerabilidade social e ambiental.

A inovação aparece, também, na medida em que, antes, o fortalecimento institucional era um componente mínimo dos projetos. Agora, surge como um componente muito mais robusto, complementando e/ou potencializando investimentos em infraestrutura. A Figura 8 ilustra uma operação desenhada com essa abordagem. Trata-se do projeto Fortaleza, Cidade Sustentável, que tem um componente de infraestrutura dividido em recuperação do ambiente social, urbano e ambiental e outro de governança, planejamento e gestão urbana e ambiental.

**Figura 8** – Projeto Fortaleza Cidade Sustentável



Fonte: Prefeitura Municipal de Fortaleza.

Dentro do componente de recuperação do ambiente social, urbano e ambiental se encontram dois projetos: o Águas da Cidade e o Rede de Sistemas Naturais. O primeiro, é um trabalho inovador que é resultado de uma parceria entre a Prefeitura, o Governo do Estado e a Companhia de Saneamento, e que tem o objetivo de tornar mais eficiente a infraestrutura de esgoto em uma área da cidade e contribuir para ampliar a balneabilidade da orla. O segundo projeto é um trabalho para melhorias no parque Raquel de Queiroz (Figura 9).

**Figura 9** – Mapa do Projeto Fortaleza Cidade Sustentável



Fonte: Prefeitura Municipal de Fortaleza.

Na Figura 9, a área destacada em azul corresponde à bacia hidrográfica Vertente Marítima. Essa área apresenta 100% de cobertura do esgotamento sanitário. Porém, como em muitas das cidades brasileiras, a cobertura de esgotamento sanitário não é necessariamente acompanhada de coleta e tratamento adequado de efluentes. O Governo do Estado faz um monitoramento da qualidade da água em 30 pontos da orla. Em 80% dos dias do ano, pelo menos na faixa oeste, área de atuação do projeto, a água é imprópria para o banho.

O projeto compreende uma abordagem incremental, que associa várias tipologias de intervenção ao longo do tempo: a) a educação ambiental, para passar a mensagem de que é importante se conectar à rede; b) subsídios a ligações domiciliares de esgoto nas áreas de baixa renda; c) captura dos efluentes de esgoto na rede de drenagem e tratamento em tempo seco; d) fiscalização e autuação dos imóveis de mais alta renda não conectados à rede existente; e e) tratamento in loco de alguns recursos hídricos. De acordo com a modelagem

feita, pretende-se, ao final de seis anos de projeto, elevar a balneabilidade dos atuais 20% dos dias do ano para 80%.

Ainda na mesma Figura 9, a cor amarela é o Parque Raquel de Queiroz, que tem 10 quilômetros de extensão e está sendo tratado não só como um espaço verde e uma área de lazer. O Parque é um esforço do projeto para dinamizar essa área menos favorecida da cidade.

Uma das grandes lições do projeto de Fortaleza é a coordenação entre os componentes de investimento e de governança/planejamento. O investimento feito na urbanização do parque, por exemplo, é tratado como uma âncora, associada ao desenho e estruturação de uma operação urbana naquela área. Isso fará com que o recurso investido pelo setor público possa, de algum modo, se multiplicar.

Trabalha-se, no mesmo projeto, com o fortalecimento do cadastro multifinalitário; com a ampliação da plataforma existente de prestação de serviços on-line (licenciamento urbano e licenciamento ambiental); e com a revisão de todo o marco regulatório de gestão urbana e ambiental.

## **5. Considerações Finais**

O espectro da agenda urbana é imenso e estamos em um contexto em que é preciso fazer priorizações. Reafirma-se, portanto, e no curto e médio prazos, a importância de se buscar, no Brasil, alguns dos caminhos apresentados ao longo deste Seminário: a) Fortalecer estruturas de governança regionais e metropolitanas; b) Ampliar a capacidade de investimento dos municípios de maior porte para a prestação de serviços em nível local; e c) Atacar desafios estruturantes de modo combinado para impacto ampliado.



# Tendências para o desenvolvimento das cidades: aplicação à realidade local

**Nívea Oppermann<sup>1</sup>**

Promover o debate sobre o futuro das cidades se faz cada dia mais necessário, tornando-se imprescindível pensar o desenvolvimento urbano aliado às mudanças conceituais e aos novos paradigmas que conduzem à construção de cidades mais sustentáveis e pensadas para as pessoas que nelas vivem. Com esse foco, o presente artigo busca fomentar a discussão sobre qual a cidade desejada para o futuro e o que é preciso para promovê-la.

A partir desses desafios, muitos gestores públicos buscam apoio em instituições que os auxiliem nesse processo. Uma dessas instituições é o *World Resources Institute* (WRI), uma organização não-governamental cuja sede está localizada em Washington DC, nos Estados Unidos, que atua em mais de 50 países e desenvolve trabalhos em seis grandes eixos temáticos: clima, cidades, energia, florestas, alimento e água. A instituição realiza pesquisas e presta apoio técnico a gestores públicos, buscando auxiliar na elaboração de projetos que proporcionem a inter-relação dos referidos eixos, de modo a promover estratégias inovadoras. O WRI Brasil, com sede em São Paulo, contempla os programas de cidades, florestas e clima.

O Programa de Cidades do WRI possui escritórios no Brasil, México, China, Índia, Etiópia, além da sede em Washington. No Brasil, o programa está sediado em Porto Alegre desde 2005, tendo começado com atuação focada em assunto relacionados à mobilidade urbana. Atualmente, além da mobilidade, os estudos e projetos abarcam o planejamento urbano, financiamento de cidades, redução de emissões, governança, participação social, com o intuito de auxiliar governos e empresas, principalmente no que tange ao desenvolvimento e implantação de soluções sustentáveis.

<sup>1</sup> Graduada em Arquitetura e Urbanismo, mestre em Engenharia com ênfase em Sistemas de Transporte. Vice-diretora do Programa de Cidades do WRI Brasil e professora do Curso de Arquitetura e Urbanismo da UNISINOS.

# 1. O Contexto da Mobilidade Urbana e a Estratégia DOTS

Entende-se que sejam três os grandes problemas existentes nas cidades brasileiras: os congestionamentos, o crescimento urbano desordenado e a ineficiência energética. Idealiza-se que as cidades se tornem um ambiente em que as pessoas possam viver em melhores condições de segurança, moradia, mobilidade, acessibilidade e acesso à educação, entre outros aspectos necessários à promoção da qualidade de vida e que são intrínsecos ao desenvolvimento urbano.

Quando se avaliam fatores considerados importantes para a melhoria das condições de vida urbana, destacam-se a mobilidade, a acessibilidade e os problemas decorrentes do crescimento desordenado, comuns às cidades, independentemente de sua escala. Apesar da existência das primeiras cidades remeterem a milhares de anos, percebe-se que, a partir do surgimento do automóvel nos últimos 140 anos, houve uma transformação mais impactante nas cidades e hoje se busca solucionar os problemas decorrentes dessa grande motorização.

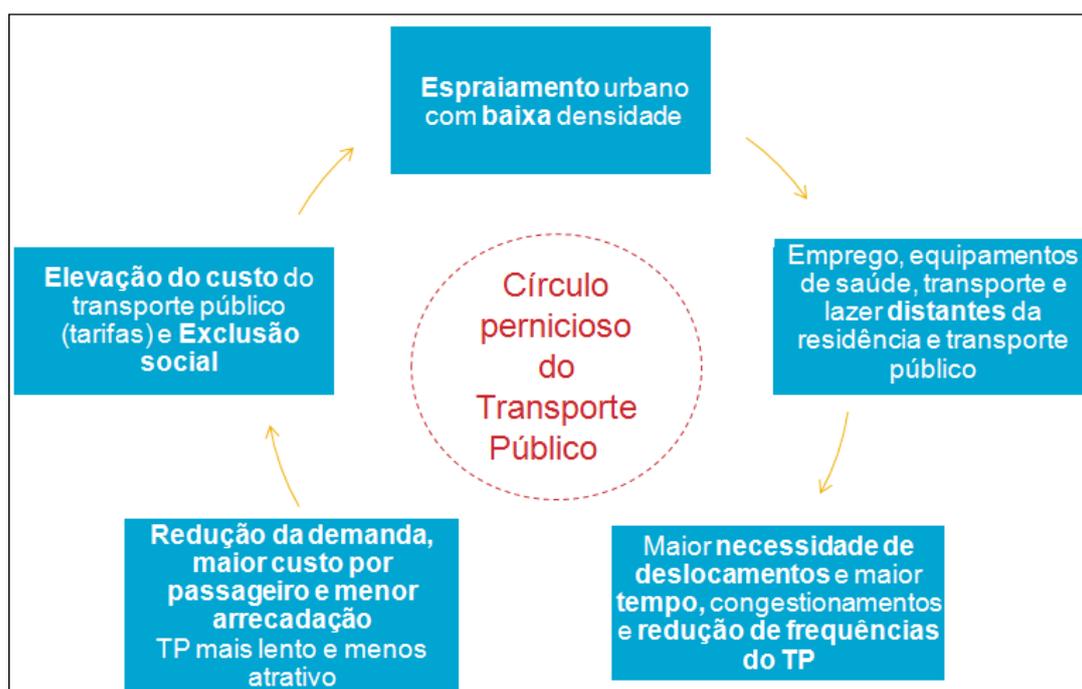
No que tange à mobilidade, verifica-se que a evolução da tecnologia tem provocado uma grande revolução. O surgimento de aplicativos, cuja utilização agregou-se à rotina de boa parte da população, está provocando uma mudança na relação das pessoas com o automóvel. Observa-se a tendência das pessoas não terem mais um veículo próprio, preferindo o compartilhamento em razão das novas possibilidades trazidas pela tecnologia. Outra tendência é a gradativa substituição da frota por veículos elétricos e autônomos. Esse contexto força a um questionamento sobre até que ponto essas mudanças irão solucionar os problemas de mobilidade, pois, futuramente, elas irão contribuir para os mesmos congestionamentos existentes, apenas com veículos diferenciados em relação aos atuais. E diante desse contexto, questiona-se qual seria o papel do transporte coletivo, ressaltando que os planejadores urbanos e de transportes têm o desejo de as pessoas utilizarem mais os modos coletivos, diferentemente do que vem se observando.

Ainda, tratando-se da mobilidade, percebe-se fundamental a implantação de uma rede multimodal integrada e sustentável, em que o uso do transporte coletivo seja integrado aos modos ativos – deslocamentos a pé e bicicletas – e aos modos individuais – carros e motocicletas. É nesse contexto que se insere o planejamento, propondo ações para que cidades de diferentes tamanhos tenham condições de oferecer uma rede de transportes que integre diferentes modais com vistas ao atendimento das necessidades das pessoas. Observa-se o desejo das pessoas de minimizarem seus deslocamentos, ou seja, que possam desenvolver suas atividades de trabalho, estudo, serviços, lazer, etc. mais próximas do local onde residem, reduzindo seus tempos e gastos em viagens.

Contudo, no Brasil, mesmo diante desse entendimento acerca do planejamento e suas ações em prol do desenvolvimento urbano mais sustentável, o que se verifica é o crescimento da motorização individual. Neste ano, o número de motocicletas ultrapassou o de automóveis no País, o que se configura como um grande problema, considerando serem mais poluidoras e inseguras. Esse fato, aliado aos incentivos fiscais dados à indústria automobilística, demonstra a adoção de uma política de incentivo aos modos de transporte individual. De outro lado, observa-se que o transporte público vem perdendo gradativamente seus passageiros, com conseqüente impacto sobre a qualidade desse serviço e maior procura da população por meios de transporte individual.

Além das questões relacionadas à mobilidade, também se percebe que as cidades enfrentam problemas decorrentes da ausência de um planejamento efetivo para o uso e ocupação do solo urbano, ocorrendo o chamado “círculo pernicioso do transporte público” (Figura 1). Esse círculo demonstra um modelo comum em cidades brasileiras, onde a visão equivocada quanto ao planejamento urbano permite a dispersão ou espraiamento urbano com a implantação de empreendimentos habitacionais, em geral, de baixa densidade. O poder público precisa atender as necessidades de transporte coletivo dos moradores nos deslocamentos diários para o desempenho de suas atividades. Entretanto, a ocupação rarefeita, em locais distantes, dificulta a prestação de um serviço de qualidade, o que leva as pessoas a optarem pelo uso do transporte individual. Essas escolhas impactam diretamente o transporte público, com conseqüente redução do número de passageiros, diminuição da oferta e aumento dos custos do transporte e da tarifa.

**Figura 1:** Círculo pernicioso do transporte público



Fonte: WRI Brasil

Diante dessas avaliações, percebe-se que os problemas de mobilidade, sejam sob a ótica do transporte ou do planejamento urbano, são decorrentes da falta de visão e ineficiência das políticas públicas. Os princípios, instrumentos legais, planos e projetos deveriam ser construídos de modo a orientar o crescimento da cidade de maneira sustentável.

Recentes avaliações acerca do Plano Diretor de Porto Alegre levantaram questões envolvendo os problemas decorrentes da expansão do município para a zona sul que, nos últimos anos, tem sido contemplada com a construção de inúmeros empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida. Entretanto, esse crescimento não ocorre de forma integrada às demais áreas, gerando necessidades específicas, como a disponibilização de transporte coletivo, cujo alto custo impacta diretamente a tarifa única paga por todos os usuários do sistema, remetendo ao círculo pernicioso.

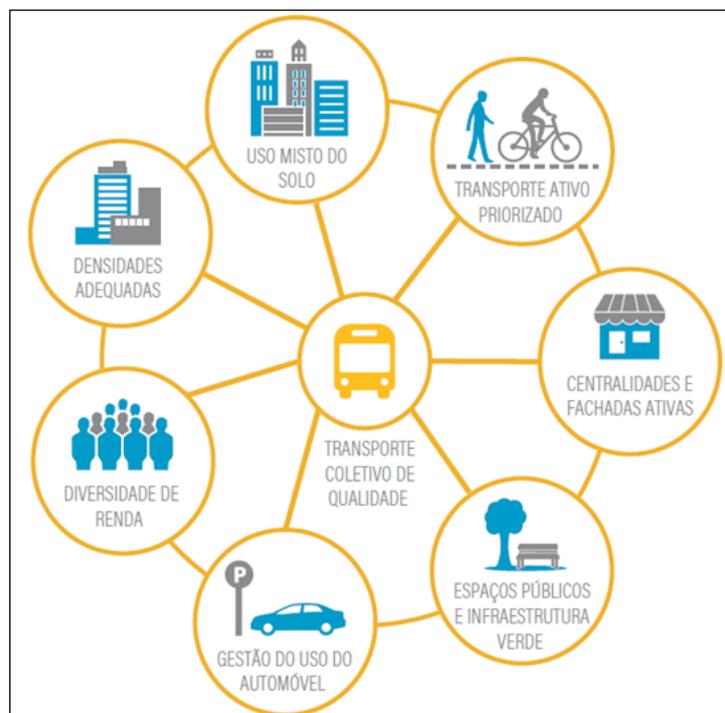
Esse é um dos reflexos do espraiamento urbano, muitas vezes decorrente da falta de planejamento e da imposição de interesses econômicos. Por essa razão, entende-se necessária a contenção dos perímetros urbanos. Na medida em que são ampliados, possibilitam a realização de parcelamentos e empreendimentos que provocam uma série de repercussões.

Com base nessa perspectiva, o WRI atua na dicotomia entre cidades 3D e cidades 3C. No modelo 3D, tem-se o crescimento disperso, desconectado e em áreas distantes, comum em muitas cidades e que resulta em uma série de consequências sob o ponto de vista da infraestrutura, de equipamentos, de aspectos econômicos e sociais. Em contrapartida, o modelo de cidades 3C está baseado no crescimento compacto, conectado e de forma coordenada, em que a densidade tem um importante papel, porque contribui para viabilizar, do ponto de vista do financiamento urbano, o atendimento das principais necessidades dos seus moradores. Com a finalidade de auxiliar os gestores e técnicos na promoção de um planejamento segundo o modelo 3C, a instituição adotou a estratégia do Desenvolvimento Orientado ao Transporte Sustentável (DOTS) na condução dos planos e projetos.

Segundo o Manual de Desenvolvimento Urbano Orientado ao Transporte Sustentável, a estratégia DOTS propõe que a implantação de um sistema de transporte coletivo seja compatibilizada com ações relativas ao uso e à ocupação do solo e às redes de infraestrutura e serviços, para maior aproximação das pessoas com suas atividades principais, o que resultará em uma mobilidade sustentável, menores distâncias percorridas, redução de tempos diários de deslocamento e menos emissões (EMBARQ BRASIL, 2015). Em síntese, o DOTS é uma estratégia de planejamento urbano que busca integrar o uso do solo e o transporte coletivo, já adotada em outros países como *Transit Oriented for Development* (TOD). Essa integração entre planejamento territorial e mobilidade urbana permite que se construam cidades mais sustentáveis, conforme preconizado pelo modelo 3C.

Para a viabilização do DOTS, são considerados oito elementos a serem trabalhados no âmbito dos planos e projetos de uma cidade, conforme mostrado na Figura 2.

**Figura 2:** Elementos do DOTS



Fonte: WRI Brasil

Na formulação do projeto urbano, cada elemento contribui para que a estratégia possa atingir seus objetivos:

1) Transporte coletivo de qualidade – importante agregar-lhe qualidade para que as pessoas optem por utilizá-lo em seus deslocamentos, o que irá gerar diminuição da dependência do automóvel, redução das emissões de poluentes, diminuição no tempo de deslocamentos e melhor aproveitamento dos usos do espaço viário;

2) Uso misto do solo – promove a distribuição das diversas atividades da cidade, de modo que seja possível reduzir a necessidade de realização de viagens, sendo que a implementação de usos mistos, como o comércio e os serviços junto à moradia, possibilita esse benefício, além de aumentar a dinâmica social da cidade, a segurança urbana e a promoção da economia local;

3) Transporte ativo priorizado – estabelecer estratégias que fomentem deslocamento a pé e por bicicleta com a construção de infraestruturas adequadas, como redes de calçadas, ciclovias, ciclorrotas, que irão contribuir para a redução das emissões de gases de efeito estufa nos deslocamentos, o aumento da qualidade de vida e saúde da população e a maior interação social da população;

4) Centralidades e fachadas ativas – dinamizam a economia local, fortalecem a identidade e a vida urbana nos espaços públicos dos bairros, resultando em maior segurança, vitalidade urbana e incentivo ao transporte ativo;

5) Espaços públicos e infraestrutura verde – incrementar o valor ambiental das áreas verdes e promover melhorias nas condições de praças, dos passeios e das vias para trazer conforto, qualidade e maior vitalidade ao ambiente urbano;

5) Gestão do uso do automóvel – propor a redução de participação do transporte privado destinando maior espaço viário aos outros modos de transporte, com a obtenção de recursos da taxaço por uso ineficiente do espaço urbano, a reduço de congestionamento e o aumento da segurança viária;

7) Densidades adequadas – visar a contenço da dispersão urbana, promovendo maior sustentabilidade econômica do transporte coletivo além de maior interação social e uso eficiente da infraestrutura urbana existente;

8) Diversidade de renda – garantir o direito à cidade para todos, o aumento de oportunidade de empregos e a possibilidade de diferentes produtos imobiliários.

Em síntese, a partir de projetos de mobilidade urbana, projetar o entorno dos eixos de transporte coletivo mais densos, mais equipados, com maior concentração de atividades, deixando as menores densidades para zonas residenciais, onde vai ocorrer menor circulação de veículos. Esse é o modelo que representa a estratégia do DOTS.

Diante de todos esses elementos, pergunta-se, como adotar o DOTS no planejamento urbano? Primeiramente, convém incluir alguns de seus princípios e ações ao revisar o Plano Diretor do município, articulando o planejamento de uso e ocupação do solo com propostas do Plano de Mobilidade Urbana. Também é fundamental a revisão do perímetro urbano, uma vez que esse é o delimitador da área urbana e, portanto, indicador de potenciais áreas a serem ocupadas por novos empreendimentos. A adoção do DOTS deve ser uma iniciativa do poder público, mas é importante haver uma parceria com o setor privado, uma vez que todo esse processo envolverá os operadores de transporte público, as incorporadoras imobiliárias, entre outros atores sociais.

A implementação do DOTS pode ser concretizada de diferentes formas, seja ao longo do tempo, através da articulação de projetos urbanos públicos e privados, seja por meio da criação de um grande projeto urbano. O importante é que os gestores públicos estabeleçam essa discussão fundamentando-se na premissa básica da articulação entre a infraestrutura de transporte coletivo e o uso do solo.

O guia para inclusão do DOTS no planejamento urbano (WRI, 2018) orienta a construção desse processo através de princípios. O primeiro princípio trata da promoção do crescimento urbano compacto, controlando a dispersão. Para isso, é necessário definir estrategicamente o perímetro urbano, promover

o crescimento vertical nas áreas com disponibilidade de infraestrutura, combater os vazios urbanos, controlar o crescimento horizontal e planejar a infraestrutura, prevendo usos mistos e adensamento adequado nas áreas de expansão urbana.

O segundo princípio busca reduzir a necessidade de deslocamentos através de uma infraestrutura conectada. Para tanto, é preciso definir os chamados parâmetros de incomodidade (relacionados à emissão de ruídos, ao horário de carga e descarga, à potência elétrica instalada, entre outros), definir eixos para adoção do DOTS, promover centralidades conectadas às infraestruturas urbanas, estabelecer dimensões máximas para os quarteirões. Essas medidas irão facilitar o deslocamento para o transporte ativo e evitar o zoneamento monofuncional, promovendo o uso misto na cidade.

Por fim, o terceiro princípio traz o conceito de gestão coordenada, com o estabelecimento de diretrizes e normativas que objetivam promover a valorização imobiliária, gerada a partir da implantação de infraestruturas, do aumento da densidade e do potencial construtivo. Desse modo, a partir de normas urbanísticas, a valorização imobiliária gerada pelos investimentos públicos poderia ser revertida em melhorias à coletividade, promovendo a gestão social da valorização da terra, proporcionando desenvolvimento urbano. Para tanto, cabe a adoção de um conjunto de medidas que devem ser estabelecidas pelo poder público no Plano Diretor, como a definição de um coeficiente básico de aproveitamento para as áreas urbanas e a previsão do instrumento de Operação Urbana Consorciada em áreas com potencial de transformação urbana e interesse imobiliário. Ou seja, promove-se a gestão urbana apoiada em medidas que auxiliam o desenvolvimento coordenado do território da cidade.

## **2. O Programa Minha Casa Minha Vida e os custos da dispersão urbana**

A Secretaria Nacional de Habitação (SNH), órgão integrante do Ministério das Cidades, constituiu, em 2015, um grupo de trabalho técnico para realizar estudos com foco em empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), visando produzir a coleção de Cadernos Minha Casa Mais Sustentável. Além da SNH, também compuseram esse grupo técnicos da Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana, do WRI, do Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento (ITDP), da Universidade Federal do ABC e da Universidade Federal do Rio de Janeiro. O estudo *Análise de Custos Referenciais – Qualificação da Inserção Urbana*, integrante dessa coleção, foi coordenado pela SNH e contou com a colaboração técnica do WRI, além da colaboração da Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana, ITDP, Ministério da Educação, Saúde e Desenvolvimento Social.

O objetivo geral do estudo foi – avaliar os custos de referência da dispersão urbana, considerando que a grande maioria dos empreendimentos do PMCMV são implantados em áreas rarefeitas. Para o estudo, partiu-se de uma situação hipotética, baseada em cidades médias, a partir da qual se avaliou a diferença de custo intrínseco à implantação e à manutenção de empreendimentos para a faixa de menor renda familiar localizados em zonas mais centrais (cenário A), comparado àqueles localizados na borda da ocupação urbana (cenário B) e àqueles localizados dentro do perímetro urbano, porém junto a áreas não ocupadas (cenário C), conforme ilustrado na Figura 3.

**Figura 3:** Localização dos empreendimentos de cada cenário (A, B e C) com relação à área urbana consolidada e ao perímetro urbano



Fonte: BRASIL, 2017

Os três cenários foram avaliados sob o ponto de vista dos equipamentos públicos, verificando a provisão da infraestrutura em cada área. Com relação ao empreendimento localizado mais na zona central (cenário A), foi avaliado o uso da infraestrutura existente. No que tange ao cenário B, cujo empreendimento está localizado dentro da área urbana ocupada, mas em suas bordas, avaliou-se a ampliação da infraestrutura existente. Por fim, no caso do cenário C, referente ao empreendimento localizado em uma área dentro do perímetro urbano, mas em uma zona não ocupada, verificou-se a necessidade de construção de novas infraestruturas.

Assim como a moradia, a mobilidade urbana é um direito social constitucional, o qual deve ser assegurado como mecanismo de promoção da equidade e de redução das desigualdades sociais, entendendo-se que não se

trata simplesmente da oferta de transporte, como também da disponibilização de passeios públicos adequados à acessibilidade, assim como vias cicláveis organizadas e conectadas. Diante dessas constatações, cabe salientar que o estudo, além da provisão de infraestrutura, buscou analisar a provisão do transporte público coletivo, considerando o custo para implantação ou adequação do acesso viário, o custo gerado pelo atendimento de uma nova demanda, que impacta diretamente na frota no que se refere à aquisição de novos veículos, na depreciação e nos custos de rodagem, entre outros.

Salienta-se que, para cada cenário, foram consideradas variáveis como o número total de unidades habitacionais, embora, dentre os cenários, houvesse uma variação de valores decorrente da diversidade de oferta associada ao custo da terra em cada local, uma vez que áreas mais próximas à zona central têm maior custo e, por essa razão, apresentam menor número de unidades habitacionais. Outras variáveis consideradas trataram da situação do acesso viário e da conexão com redes de infraestrutura urbana, além do acesso ao transporte público coletivo e a equipamentos urbanos, conforme indicado na Figura 4.

**Figura 4:** Características dos cenários A, B e C

	CENÁRIO A	CENÁRIO B	CENÁRIO C
 <b>RELAÇÃO COM ÁREA URBANA CONSOLIDADA</b>	Localizado em área urbana consolidada.	Localizado em porção limítrofe à área urbana consolidada.	Localizado em área de expansão urbana sem conexões com a sede do município ou algum distrito de ocupação consolidada.
 <b>DISTÂNCIA DO CENTRO</b>	4 km	7 km	10 km
 <b>TOTAL DE UNIDADES HABITACIONAIS (UH) E TIPOLOGIA</b>	500 UH de tipologia multifamiliar	1500 UH de tipologia multifamiliar e/ou unifamiliar.	3000 UH de tipologia multifamiliar e/ou unifamiliar.
 <b>SITUAÇÃO DE ACESSO VIÁRIO E CONEXÃO COM REDES DE INFRAESTRUTURA URBANA</b>	Apresenta solução de acesso viário e infraestrutura urbana equacionada dada a condição de inserção do empreendimento em área urbana consolidada da cidade.	Apresenta redes de abastecimento de água, coleta de esgotos e energia elétrica implantadas. A inserção de empreendimento Minha Casa, Minha Vida demandará a execução de obras de ADEQUAÇÃO em 1 km da via de acesso, de forma a requalificar e ampliar a capacidade de atendimento das infraestruturas instaladas.	Não apresenta infraestruturas prévias. A inserção de empreendimento Minha Casa, Minha Vida demandará a criação de acesso mediante a AMPLIAÇÃO de 3 km de via existente, porém desconectada do local de implantação do empreendimento.
 <b>ACESSO AO TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO</b>	Apresenta solução de acesso ao transporte público coletivo equacionada dada a condição de inserção do empreendimento em área urbana consolidada da cidade.	Sem acesso ao sistema de transporte coletivo. É necessário o reforço da frota nos períodos de pico e a extensão de 3 km em relação ao itinerário pré-existente (percurso original de 4 km).	Sem acesso ao sistema de transporte coletivo. É necessário o reforço da frota nos períodos de pico e a extensão de 6 km em relação ao itinerário pré-existente (percurso original de 4 km).
 <b>EQUIPAMENTOS PÚBLICOS COMUNITÁRIOS</b>	Demanda absorvida de forma integral pelos equipamentos públicos comunitários existentes no entorno. Não é necessária a pactuação de compromissos pelo poder público local para a provisão de novas estruturas.	Somente a demanda por Escola de Ensino Fundamental e UBS é absorvida pelos equipamentos públicos comunitários existentes no entorno. Será necessária a pactuação de compromissos para a provisão de Escola de Educação Infantil e CRAS pelo poder público local.	Não há equipamentos públicos comunitários no entorno. Será necessária a pactuação de compromissos pelo poder público local para atendimento da demanda integral do empreendimento.

Fonte: BRASIL, 2017

A comparação entre os cenários demonstrou externalidades de cada padrão de inserção urbana, em termos de custo adicional para o gestor público local, de qualidade de vida individual para as famílias beneficiadas e de aspecto da qualidade de vida urbana para a cidade em geral. A avaliação evidenciou que os empreendimentos implantados em condições semelhantes ao cenário A terão menores custos associados à promoção da mobilidade urbana e da provisão de equipamentos públicos para o atendimento da nova demanda gerada com a construção do empreendimento. No que tange ao cenário B, pode-se afirmar que o mesmo se configura como um cenário intermediário em termo de custos, enquanto o cenário C foi apontado como aquele que apresentará maior comprometimento orçamentário. A Tabela 1 traz as informações dos custos associados a cada um dos cenários avaliados.

**Tabela 1:** Custos associados a cada cenário considerando provisões em infraestrutura e transporte público coletivo

CENÁRIOS	A	B	C
<b>Provisão de Infraestrutura viária</b>			
Custo unitário (milhões/km)	sem custo adicional	R\$2,73	R\$2,28
<b>Custo total (milhões )(A)</b>	<b>sem custo adicional</b>	<b>R\$2,73</b>	<b>R\$6,83</b>
<b>Provisão de Transporte Público Coletivo</b>			
Nº de ônibus adicionais	0	10	29
Custo de ônibus adicionais (milhões) (B)*	sem custo adicional	R\$1,60	R\$4,64
Custo adicional de operação (milhões/ano) (C)	sem custo adicional	R\$2,19	R\$6,27
<b>Total (B+C)</b>		<b>R\$3,79</b>	<b>R\$10,91</b>
<b>Custo adicional total da mobilidade (A+B+C)</b>	<b>sem custo adicional</b>	<b>R\$6,52</b>	<b>R\$17,74</b>

Fonte: BRASIL, 2017

Por meio dos resultados estimados a partir dos cenários hipotéticos, foi possível dimensionar os gastos públicos adicionais com relação à provisão de infraestrutura, mobilidade urbana e acesso a serviços básicos, bem como suas implicações e seus impactos para a cidade ao longo do tempo. Em síntese, os resultados demonstraram que a implantação de empreendimentos em áreas mais bem inseridas na mancha urbana apresenta um custo menor à gestão pública, gerando economia tanto na implantação do empreendimento quanto na manutenção, ao longo do tempo, das condições necessárias ao atendimento da comunidade ali instalada. Na análise de implantação desses empreendimentos, é importante avaliar o gasto imediato com a ampliação e adequação das vias, com a extensão e reforço das linhas de transporte público coletivo, demonstrando qual será o impacto nas despesas públicas locais imediatamente e em longo prazo.

Além dos aspectos econômicos para a cidade, há também um ganho com relação à qualidade de vida dos moradores. Empreendimentos localizados em áreas como a representada no cenário A promovem ganhos em produtividade a partir da redução dos tempos de deslocamento devido às curtas distâncias,

com potenciais reduções do número de acidentes de trânsito. Além disso, apresentam-se como um importante fator na sustentabilidade do transporte público coletivo, uma vez que viagens com menor tempo de deslocamento são mais atrativas ao usuário, além de representarem menores custos ao sistema.

### **3. O Programa Minha Casa Minha Vida em Rio Grande – Projeto Junção**

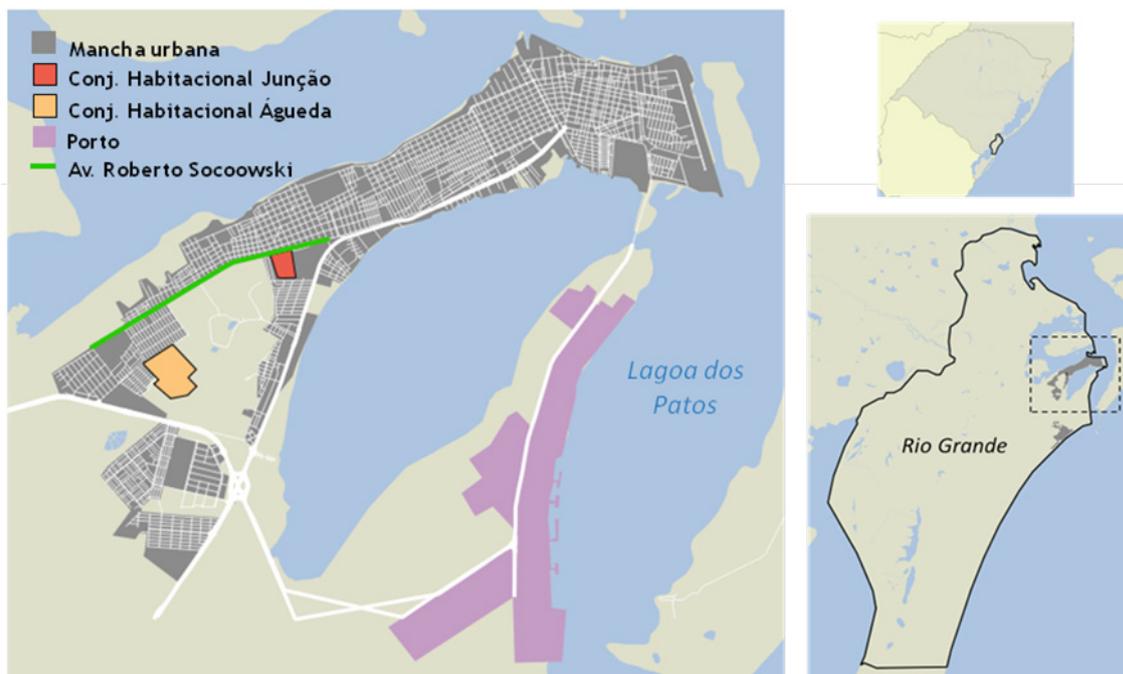
O Projeto Junção ilustra a aplicação de conceitos da estratégia DOTS com foco no desenvolvimento urbano e mobilidade sustentável em um grande empreendimento do PMCMV, atualmente em construção na cidade de Rio Grande, localizada no extremo sul do Rio Grande do Sul. Os bons resultados esperados para esse projeto estão ancorados na imprescindível articulação entre os diversos atores envolvidos. A partir do interesse do Prefeito e gestores de órgãos municipais, de responsáveis pelas cooperativas habitacionais, de representantes da Caixa Econômica Federal, da Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE) e da Companhia Riograndense de Saneamento (CORSAN), foi possível promover diversas alterações no modelo tradicional de empreendimento realizado para a faixa 1 do PMCMV, adequando-o às sugestões feitas pela equipe do WRI.

Com relação ao empreendimento, serão 1.297 unidades habitacionais, construídas por cinco cooperativas habitacionais através da modalidade Entidades. A principal característica é a excelente localização da área de 15,7 hectares, que pertencia à extinta Rede Ferroviária Federal S.A. Contrariamente a outros projetos do PMCMV, esse está inserido na área urbana consolidada, próximo ao aeroporto e à Universidade Federal de Rio Grande (FURG).

A aplicação das diretrizes do DOTS nesse empreendimento, de forma a viabilizar o desenvolvimento urbano na região, foi feita para quatro escalas de intervenção: a escala da cidade, a escala interbairros, a escala do bairro e a escala da rua.

No que se refere à escala da cidade, a administração municipal já tinha alguns projetos definidos, dentre eles a construção de um novo acesso à cidade com previsão de um corredor de ônibus e a construção de um novo terminal de transporte coletivo, lindeiros à Junção. Foram discutidas questões como a importância da previsão do trem regional de passageiros entre Pelotas e Rio Grande, a construção de ciclovia e das transposições necessárias, considerando a existência de grandes equipamentos, como a universidade e o aeroporto. A Figura 5 ilustra essa escala.

**Figura 5:** Escala da Cidade

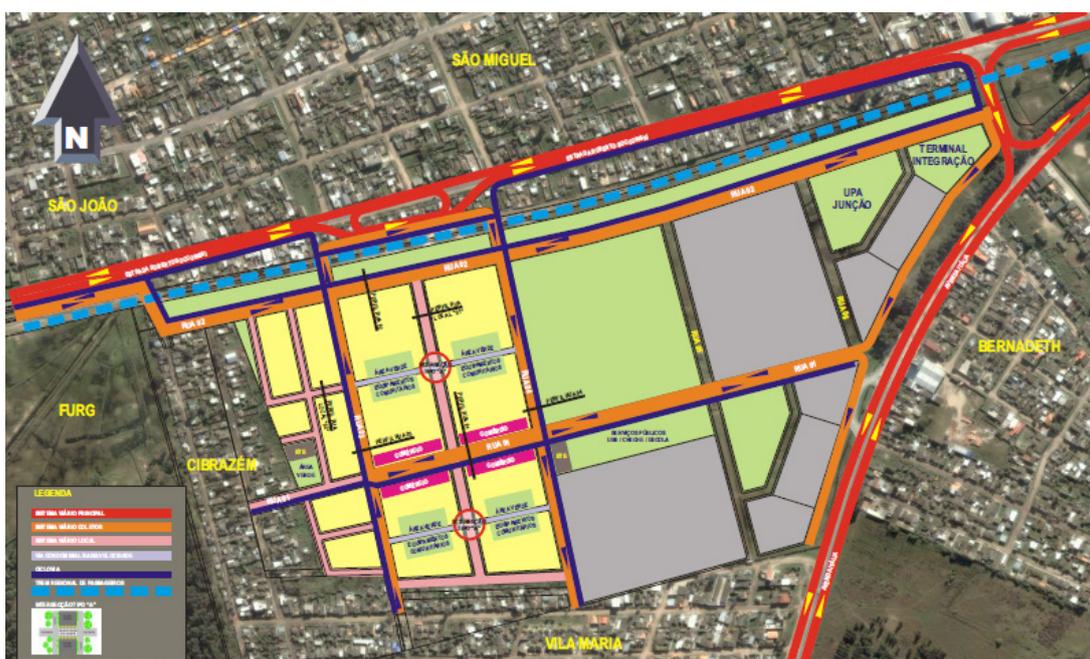


Fonte: Elaborado pela autora

Na escala interbairros, constatou-se que já existia um projeto de parcelamento do solo, aprovado e registrado em cartório fazia vários anos. Por essa razão e pela falta de tempo hábil, não existia a possibilidade de ser feito um novo projeto.

Contudo, percebeu-se que o projeto de parcelamento aprovado previa a construção de vias públicas relativamente estreitas e, com base nesse aspecto, a Secretaria Municipal de Coordenação e Planejamento e a Secretaria Municipal de Habitação de Rio Grande foram auxiliadas na discussão acerca das necessárias conexões entre bairros vizinhos, Vila Maria e São Miguel, através da Junção. Considerando o papel articulador do empreendimento, foram avaliadas questões como o sistema viário principal, o atual e o futuro acesso da cidade, o principal acesso desse novo loteamento, a opção por binários como forma de assegurar a circulação viária entre os bairros. Considerou-se, na avaliação, a existência de estruturas públicas, como a nova rodoviária municipal, praças, bem como a conexão com serviços privados presentes. A Figura 6 ilustra a escala interbairro e suas diretrizes urbanísticas e viárias.

**Figura 6:** Escala Interbairros



Fonte: Elaborado pela autora

Com relação à escala do bairro, o projeto inicialmente aprovado junto ao agente financiador previa a construção da maioria das unidades habitacionais conforme o tradicional projeto do Minha Casa Minha Vida. Esse modelo consiste em blocos de edifícios de forma H, inseridos em quarteirões cercados por muros, com um único acesso para o miolo onde se localizam os estacionamentos e os ambientes de convívio social (churrasqueiras, quadras esportivas e salão de festas). Em alguns quarteirões havia a previsão de espaços comerciais. A Figura 7 ilustra a estrutura inicialmente aprovada.

**Figura 7:** Estrutura inicialmente aprovada para o Projeto Junção



Fonte: WRI Brasil

Contudo, diante da assessoria prestada e dos arranjos entre as cooperativas habitacionais (responsáveis pelo projeto e execução das obras), Secretaria Municipal de Habitação, Secretaria Municipal de Coordenação e Planejamento de Rio Grande, Caixa e demais órgãos envolvidos, foram emitidas novas diretrizes urbanísticas para a ocupação da área pela Administração Pública. Essas novas diretrizes geraram modificações no projeto que resultaram na melhoria de sua concepção urbanística, maior permeabilidade, vitalidade e qualificação da mobilidade no bairro.

A partir dos debates promovidos entre essas entidades, foram definidas algumas mudanças no projeto urbanístico inicialmente adotado. Uma dessas alterações foi a retirada dos muros que cercariam as edificações, alterando o perfil do bairro, uma vez que deixariam de ser condomínios fechados. Essa decisão possibilitou a abertura de passagens de pedestre no meio das quadras, aumentando a permeabilidade e reduzindo o tamanho dos quarteirões, com extensão de até 240 metros de comprimento.

No que tange às vagas de estacionamento, o WRI defendeu a ideia de redução de vagas, considerando a boa localização do empreendimento e a oferta de diferentes opções de transporte aos futuros moradores. A sugestão não foi aceita pelos representantes das cooperativas e mesmo da Administração, considerando a legislação local, que prevê uma vaga por unidade habitacional. Nesse aspecto, manteve-se o projeto conforme a proposta inicial. Outra adequação foi a concepção de um espaço de uso comum, também localizado na parte central dos quarteirões, onde estarão disponíveis equipamentos diversos aos moradores.

Uma diretriz de grande importância foi a decisão da Secretaria Municipal de Coordenação e Planejamento de modificar as características da principal via do empreendimento (Rua 1), dando-lhe a função de eixo central de comércio e serviços. Com isso, incentiva-se a construção de um centro de bairro, que propiciará a convivência e a identidade da comunidade, além de incrementar a economia local.

No que tange à acessibilidade, as entradas dos estacionamentos de veículos foram transferidas para as ruas de menor trânsito, aumentando a segurança de pedestres e a fluidez em geral. Além disso, foram propostas ciclofaixas para conectar a Junção aos bairros vizinhos, oferecendo alternativas de transporte ativo aos moradores. A Figura 8 demonstra as alterações citadas anteriormente.

**Figura 8:** Configuração da estrutura após adaptações para o Projeto Junção

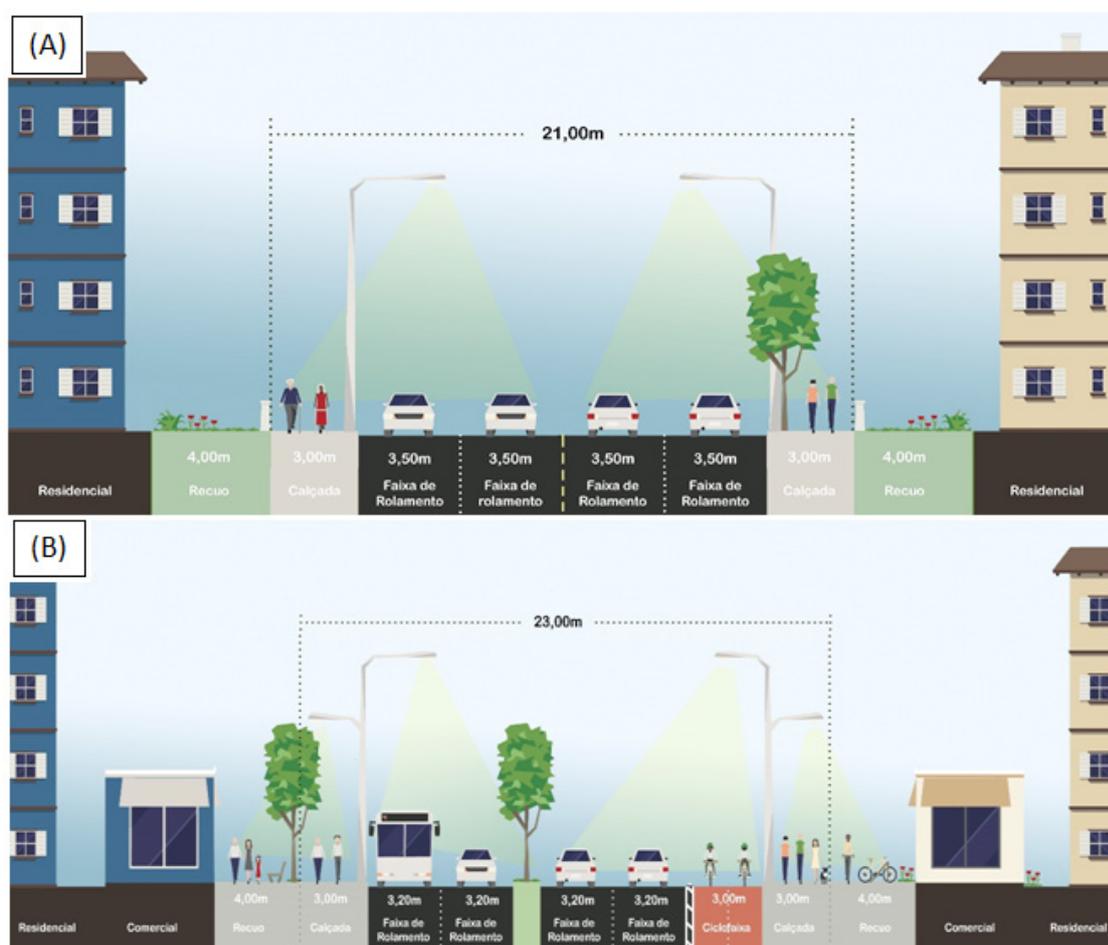


Fonte: WRI Brasil

No que tange à escala da rua, uma mudança de perfil viário da Rua 1 foi proposta para a qualificação dos espaços públicos, maior vitalidade, aumento da segurança viária e incentivo aos deslocamentos a pé, por bicicleta e transporte coletivo. Inicialmente, o perfil previsto dessa via era de 21 metros de largura, com duas faixas de deslocamento por sentido, conforme ilustra a Figura 9 (A). No entanto, a partir das modificações sugeridas, a nova proposta passou a contemplar um perfil total de 23 metros de largura (Figura 9 (B)), com alterações significativas quanto ao uso do espaço. Destaca-se a inserção de um canteiro central na avenida, auxiliando a travessia dos pedestres por servir como refúgio e para o qual se sugere o plantio de árvores. De um lado da via, previu-se a construção de uma ciclovía bidirecional, junto ao passeio público. Em ambos os lados da via, foram previstos espaços para a instalação de comércio e serviços.

Em síntese, todas as modificações propostas para o Projeto Junção permitirão que se construa um bairro em que as variáveis para a promoção do desenvolvimento urbano local e a mobilidade sustentável estejam presentes. Todas essas alterações promoverão um aspecto de vitalidade e de identidade dos moradores com o local onde residem, ao passo que também valorizarão outros aspectos prioritários, como segurança viária e transporte ativo.

**Figura 9:** Escala da rua – perfil viário



Fonte. WRI Brasil

O esforço em busca de melhores projetos para a qualificação do ambiente urbano é muito oportuno, considerando que se vive um momento em que as cidades estão procurando revisar seus planos diretores, além de elaborar e implementar os planos de mobilidade, tendo em vista as exigências legais e os corriqueiros problemas que transtornam a vida dos seus moradores. Cabe ressaltar que muito dos conceitos adotados nesses estudos podem ser igualmente contemplados nos planos metropolitanos, também necessários face à crescente conurbação nas metrópoles. Para a qualificação das cidades, é importante promover a capacitação dos gestores e técnicos, públicos e privados, de modo que compreendam a relevância desses conceitos, estabelecendo critérios que baseiem suas decisões de forma mais consciente. É preciso que os planos deixem de ser apenas documentos elaborados para satisfazer uma exigência legal para, de fato, passarem a ser utilizados como instrumento de transformação da cidade, desdobrados em projetos que viabilizarão essas mudanças desejadas.

## Referências

BRASIL. **Lei nº10.257**, de 10 de julho de 2001. Estatuto das Cidades. Brasília, DF, 2001.

\_\_\_\_\_. Secretaria Nacional da Habitação. **Ministério das Cidades. Caderno 1: Análise de custos referenciais** – Qualificação da inserção urbana. Dezembro de 2017. 1ª edição.

EMBARQ BRASIL. **Manual de desenvolvimento urbano orientado ao transporte sustentável**. Maio de 2015. 2ª edição.

WRI BRASIL. **DOTS nos planos diretores: Guia para inclusão do Desenvolvimento Orientado ao Transporte Sustentável no planejamento urbano**. Janeiro de 2018. 1ª edição.







GOVERNO DO ESTADO  
**RIO GRANDE DO SUL**

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO,  
GOVERNANÇA E GESTÃO