

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SANTOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM DIREITO
DOUTORADO EM DIREITO AMBIENTAL INTERNACIONAL

ZAHRA ADNAN KABBARA DE QUEIROZ

POLÍTICAS URBANAS NO MUNICÍPIO DE SANTOS/SP E O ODS 11

SANTOS – SP

2021

**UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SANTOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM DIREITO
DOUTORADO EM DIREITO AMBIENTAL INTERNACIONAL**

ZAHRA ADNAN KABBARA DE QUEIROZ

POLÍTICAS URBANAS NO MUNICÍPIO DE SANTOS/SP E O ODS 11

Tese de Doutorado em Direito Ambiental
Internacional na Universidade Católica de
Santos – UniSantos.

Orientador – Profº Dr. José Marques Carriço

SANTOS – SP

2021

[Dados Internacionais de Catalogação]

Departamento de Bibliotecas da Universidade Católica de Santos

Q3p Queiroz, Zahra Adnan Kabbara de 1954- Políticas urbanas no município de Santos/SP e o ODS 11 / Zahra Adnan Kabbara de Queiroz ; orientador José Marques Carriço. -- 2021. 214 f.; 30 cm Tese (doutorado) - Universidade Católica de Santos, Programa de Pós-Graduação stricto sensu em Direito Ambiental, 2021 Inclui bibliografia 1. Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. 2. Santos (SP). 3. Cidades Sustentáveis. 4. Políticas Urbanas. 5. Governança global. 6. Governança global I. Carriço, José Marques. II. Título.

CDU: Ed. 1997 – 34 (043.2)

Viviane Santos da Silva – CRB 8 / 6746

ZAHRA ADNAN KABBARA DE QUEIROZ

POLÍTICAS URBANAS NO MUNICÍPIO DE SANTOS/SP E O ODS 11

Pesquisa referente à defesa de tese no Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito Ambiental Internacional da Universidade Católica de Santos, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Direito Ambiental Internacional.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. José Marques Carriço (Orientador)

Universidade Católica de Santos

Prof. Dr. Alcindo Fernandes Gonçalves – (Membro Titular - UniSantos)

Prof^a. Dr^a. Maria Luiza Machado Granziera – (Membro Titular - UniSantos)

Prof^a. Dr^a. Mônica Antonia Viana – (Membro Titular - UniSantos)

Prof. Dr. Anderson Kazuo Nakano – (Membro Titular - UNIFESP)

AGRADECIMENTOS

Ao meu Orientador Professor Dr. José Marques Carriço pela atenção, orientação, amizade e, principalmente, confiança.

À Universidade Católica de Santos (UniSantos) pela grande oportunidade.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental Internacional da Universidade Católica de Santos pelos ensinamentos.

Aos colegas de curso nas diferentes disciplinas pelos excelentes e inesquecíveis momentos compartilhados.

DEDICATÓRIA

Ao Osmar, meu marido, por seu amor, companheirismo e apoio inestimável.

À minha família pela compreensão nos momentos de ausência.

Ao meu filho, nora e neta por estarem sempre presentes.

RESUMO

QUEIROZ, Zahra Adnan Kabbara de. POLÍTICA URBANAS NO MUNICÍPIO DE SANTOS/SP E O ODS 11. Santos, 2021. 215f. Tese (Doutorado em Direito Ambiental Internacional) – Programa de Pós-graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade Católica de Santos, Santos-SP, 2021.

Esta pesquisa objetiva investigar as políticas públicas nacionais e municipais de habitação, saneamento e mobilidade urbana, em especial no município de Santos/SP, com vistas ao cumprimento das metas do ODS 11. Por conseguinte, estuda-se o ODS 06 da Agenda 2030 e os preceitos da Nova Agenda Habitat 2016, especialmente no que tange à questão da moradia precária, envolvendo o saneamento e a mobilidade urbana, com foco nos planos setoriais municipais, para analisar em que medida ocorre o cumprimento das ações previstas naqueles documentos. Assim, procura-se identificar os níveis de coerência e integração entre os planos setoriais e o Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do referido município. Partiu-se da hipótese de que é condição precípua, para o atendimento aos referidos ODSs e preceitos da Agenda Habitat III, o respeito às funções sociais da cidade, garantido no processo de planejamento, com metas, ações e respectivos prazos definidos e controlados democraticamente. Dessa forma, considera-se que a provisão de moradias adequadas, a oferta universal de saneamento básico e a equidade na mobilidade urbana devem respeitar as políticas nacionais, recepcionadas pelas políticas urbanas locais. O estudo permitiu detectar a existência de planos desatualizados e/ou não positivados por meio de legislação específica. Nesse contexto, com a utilização do material disponível, constatou-se a existência de grande número de moradores que vivem em regiões afastadas das áreas com maior empregabilidade, em moradias absolutamente precárias, e em áreas de risco, além das difíceis condições de mobilidade. Pesquisa no site da Prefeitura de Santos permitiu verificar, tendo como base os indicadores sugeridos nos relatórios publicados pelo PNUD e IPEA, que as metas/indicadores ali dispostos não são compatíveis com os sugeridos por estas organizações legitimadas para tal fim, assim como, em grande parte, não estão atualizadas. Evidencia-se, portanto, para o atendimento do art. 2 do Estatuto da Cidade, diretrizes “cidades sustentáveis” e “gestão democrática”, entre outras, a necessidade de atualização dos Planos Setoriais e sincronização entre eles, assim como o envide de esforços para a realização de planos de objetivos e metas relativos à Agenda 2030, que atendam realmente aos fins para os quais foram criados, na definição, execução, monitoramento e controle dos resultados, com a participação democrática da população.

Palavras-Chave: Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Cidades Sustentáveis. Políticas Urbanas. Governança Global. Santos/SP.

RESUMEN

QUEIROZ, Zahra Adnan Kabbara de. POLÍTICA URBANAS EN LA CIUDAD DE SANTOS/SP Y EL ODS 11. Santos, 2021. 215f. Tesis (Doctorado en Derecho Ambiental Internacional) – Programa de Posgrado en Derecho, *Faculdade de Direito, Universidade Católica de Santos*, Santos-SP, 2021.

Esta investigación tiene como objetivo investigar las políticas públicas nacionales y municipales de vivienda, saneamiento y movilidad urbana, con un enfoque específico en el municipio de Santos - SP, teniendo en cuenta el cumplimiento de las metas especificadas en el ODS 11. Por consiguiente, estudia el ODS 06 de la Agenda 2030 y los preceptos de la Nueva Agenda Hábitat 2016, en especial acerca del tema de la vivienda precaria, involucrando discusiones sobre saneamiento y movilidad urbana. Este estudio se centra en los planes sectoriales municipales para analizar en qué medida se da el cumplimiento de las acciones previstas en dichos documentos. Así, se busca identificar los niveles de coherencia e integración entre los planes sectoriales y el Plan Director de Desarrollo y Expansión Urbana del Municipio de Santos. Esta investigación siguió la hipótesis de que es condición previa, para el cumplimiento de los ODS y los preceptos de la Agenda Hábitat III, el respeto a las funciones sociales de la ciudad, garantizadas en el proceso de planificación, con metas, acciones y respectivos plazos definidos y controlados democráticamente. Siendo así, se considera que la provisión de viviendas adecuadas, el suministro universal de saneamiento básico y la equidad en la movilidad urbana deben respetar las políticas nacionales y ser acogidas por las políticas urbanas locales. El estudio permitió detectar la existencia de planes desactualizados y/o no positivados por la legislación específica. En este contexto, con el uso del material disponible, se constató la existencia de un número de moradores que viven en regiones alejadas de las áreas con mayor empleabilidad, en viviendas absolutamente precarias, y en áreas de riesgo ambiental, además de las difíciles condiciones de movilidad. La investigación en el sitio web del Ayuntamiento de Santos permitió verificar, a partir de los datos indicados en los informes publicados por el PNUD y el IPEA, que los indicadores allí planteados no son compatibles con los sugeridos por estos organismos legitimados para esta finalidad, así como, en gran parte, no están actualizados. Se resalta, por lo tanto, que para el cumplimiento del art. 2 del Estatuto de la Ciudad, los lineamientos de “ciudades sostenibles” y “gestión democrática”, entre otros, la necesidad de actualizar los Planes Sectoriales y sincronizarlos, así como otros esfuerzos, para la realización de planes de objetivos y metas relacionados con la Agenda 2030, que realmente atiendan a los propósitos para los cuales fueron creados, en la definición, ejecución, seguimiento y control de los resultados, con la participación democrática de la población.

Palabras clave: Objetivos de Desarrollo Sostenible. Ciudades sostenibles. Políticas Urbanas. Gobernanza global. Santos/SP.

ABSTRACT

QUEIROZ, Zahra Adnan Kabbara de. POLÍTICA URBANAS NO MUNICÍPIO DE SANTOS/SP E O ODS 11. Santos, 2021. 215f. Thesis (Doctorate [Ph.D.] in International Environmental Law) – Programa de Pós-graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade Católica de Santos, Santos-SP, 2021.

This research aims to investigate national and municipal public policies for housing, sanitation, and urban mobility, with a specific focus on the municipality of Santos – SP. Taking into consideration the meeting of the goals specified under SDG 11. In addition, SDG 06 of the 2030 Agenda and the precepts of the New Habitat 2016 Agenda, are relevant regarding the issue of precarious housing, involving discussions on sanitation and urban mobility. This study focuses on municipal sectoral plans to analyze the extent in which compliance to the actions provided for in those Agendas occur. Thus, the aim is to identify the levels of coherence and integration between the sectorial plans and the Plan for Urban Development and Expansion of Santos Municipality. The research poses a hypothesis that it is a precondition for meeting the SDGs and precepts of the Habitat III Agenda the respect to the city's social functions, guaranteed in the planning process, with goals, actions and respective deadlines democratically defined and controlled. It is considered that the provision of adequate housing, the universal supply of basic sanitation and equity in urban mobility must respect national policies and be welcomed by local urban policies. The study allowed to detect the existence of outdated plans present in specific legislation. In this context, with the use of available material as data, it was found that there are a large number of residents who live in regions that are far from areas with greater employability, in absolutely precarious housing, and in areas at environmental risk, in addition to the difficult conditions of mobility. Research on the Santos City Hall website made it possible to verify, based on the SDG and other indicators in the reports published by the UNDP and IPEA, that the goals and indicators set out were not compatible with those suggested by these organizations. To a large extent, they are not up to date or in accordance to SDGs standards. It is evident, therefore, to imperative to comply with art. 2 of the City Statute, “sustainable cities” and “democratic management” guidelines, among others, and the need to update Sector Plans and synchronize them, as well as other efforts, to achieve objective and goal plans related to the 2030 Agenda. It was found that the agendas serve the purposes for which they were created, in the definition, for supporting the execution, monitoring and control of results, with the democratic participation of the population.

Keywords: Sustainable Development Goals. Sustainable Cities. Urban Policies. Global Governance. Santos / SP

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABRAIN	ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INCORPORADORAS IMOBILIÁRIAS
ASSEMAE	ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE SERVIÇOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO BÁSICO
CDB	CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA
CDRU	CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO
CESCR	COMITÊ DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS
CEPAL	COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE
CMH	CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO
CNODS	COMISSÃO NACIONAL PARA OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
COHAB	COMPANHIAS DE HABITAÇÃO
HIS	HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL
IBGE	INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS E GEOGRÁFICAS
IPEA	INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA
IPT	INSTITUTO DE PESQUISAS TECNOLÓGICAS
IPTU	IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO
MMA	MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
MNRU	MOVIMENTO NACIONAL PELA REFORMA URBANA
ODMs	OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO
ODSs	OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
ONU	ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS
PAR	PROGRAMA DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL
PBSM.	PLANO BRASIL SEM MISÉRIA
PDUI	PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO
PMCMV	PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA
PMRR	PLANO MUNICIPAL DE REDUÇÃO DE RISCOS PARA O MUNICÍPIO DE SANTOS
PNUMA	PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE
PPA	PLANO PLURIANUAL
RMBS	REGIÃO METROPOLITANA DA BAIXADA SANTISTA
RNV	RELATÓRIO NACIONAL VOLUNTÁRIO
SERFHAU	SERVIÇO FEDERAL DE HABITAÇÃO E URBANISMO
SNHIS	SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL
UN	UNITED NATIONS
UNCT	UNITED NATIONS COUNTRY TEAM
UNEP	UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME
ZEIS	ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Os 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) adotados em 2000.....	35
Quadro 2 – Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODSs) – Agenda 2030	49
Quadro 3 – Metas do ODS 11 – tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.....	52
Quadro 4 – Estatuto da Cidade – Gestão Democrática - participação popular nos processos decisórios.....	101
Quadro 5 – Câmara Temáticas da Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS)	112
Quadro 6 – Áreas de risco monitoradas em Santos/SP	155
Quadro 7 – Tipologia dos assentamentos e suas demandas	159
Quadro 8 – Meta 6.1 – até 2030, alcançar o acesso universal e equitativo à água potável, segura e acessível para todos	182
Quadro 9 – Meta 6.2 – até 2030, alcançar o acesso a saneamento e higiene adequados e equitativos para todos, e acabar com a defecação a céu aberto, com especial atenção para as necessidades das mulheres e meninas e daqueles em situação de vulnerabilidade	183
Quadro 10 – Meta 6.1 – até 2030, alcançar o acesso universal e equitativo à água potável, segura e acessível para todos	183
Quadro 11 – Meta 6.2 – até 2030, alcançar o acesso a saneamento e higiene adequados e equitativos para todos, e acabar com a defecação a céu aberto, com especial atenção para as necessidades das mulheres e meninas e daqueles em situação de vulnerabilidade	184
Quadro 12 – Meta 11.1 – Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas (Meta Nações Unidas).....	186
Quadro 13 – Meta 11.2 - Até 2030, proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão dos transportes públicos, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos. (Meta Nações Unidas)	186
Quadro 14 – Meta 11.1 – Até 2030, garantir o acesso de todos à moradia digna, adequada e a preço acessível; aos serviços básicos e urbanizar os assentamentos precários de acordo com as metas assumidas no Plano Nacional de Habitação, com especial atenção para grupos em situação de vulnerabilidade. (Meta brasileira – redação adaptada).....	188
Quadro 15 – Meta 11.2 – Até 2030, melhorar a segurança viária e o acesso à cidade por meio de sistemas de mobilidade urbana mais sustentáveis, inclusivos, eficientes e justos, priorizando o transporte público de massa e o transporte ativo, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, como aquelas com deficiência e com mobilidade reduzida, mulheres, crianças e pessoas idosas. (Meta brasileira- redação adaptada).....	188

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – AIDS no Município de Santos/SP	43
Tabela 2 – As maiores cidades do mundo	77
Tabela 3 – Relação: Projetos novos com recursos do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano 2019	113
Tabela 4 – Assentamentos Precários	152
Tabela 5 – Áreas de Risco em Santos/SP em 2012	154
Tabela 6 – Número de moradias por tipo de risco em Santos/SP.....	155
Tabela 7 – Regularização Fundiária em andamento pela COHAB-ST e Prefeitura Municipal de Santos.	161
Tabela 8 – Unidades habitacionais entregues durante a administração Paulo Alexandre Barbosa	163
Tabela 9 – Moradias a serem construídas nos próximos 4 anos – Plano da Prefeitura Municipal de Santos (2021)	164
Tabela 10 – Acidentes de trânsito.....	187

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2. EM BUSCA DE UMA CIDADE SUSTENTÁVEL	24
2.1 Da Governança Global à Governança Ambiental Global.....	24
2.2 As Conferências das Nações Unidas sobre Meio Ambiente.....	28
2.2.1 Dos Objetivos do Milênio aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODSs).....	33
2.2.2 Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODSs).....	48
2.3 Cidades Sustentáveis e ONU Habitat	56
2.3.1 Habitat I – Vancouver - 1976.....	61
2.3.2 Habitat II - Cúpula das Cidades – Istambul - 1996.....	62
2.3.3 A nova Agenda Urbana – Habitat III - 2016.....	64
3 O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO E A POLÍTICA URBANA NO BRASIL	71
3.1 A transformação das cidades e a urbanização mundial crescente	72
3.2 Urbanização no Brasil.....	80
3.3 Políticas Urbanas no Brasil: Estatuto da Cidade e Estatuto da Metrópole	88
3.3.1. Plano Diretor, Gestão Democrática das Cidades e Cidade Sustentável.....	93
3.3.2 Governança Interfederativa, Funções Públicas de Interesse Comum e Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado	105
3.3.3 Planos setoriais metropolitanos e municipais	117
4 POLÍTICAS URBANAS SETORIAIS E O ATENDIMENTO DO ODS 11 NO MUNICÍPIO DE SANTOS/SP	135
4.1 Caracterização da Região Metropolitana da Baixada Santista e do Município de Santos	135
4.2. Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da RMBS	139
4.3 Plano Diretor do Município de Santos LC 1.005/2018	142
4.4 Habitação	147
4.4.1 Produção de moradias pelo PMCMV na RMBS	149
4.4.2 Produção de Moradias e Regularização Fundiária de Assentamentos Urbanos Consolidados no Município de Santos.....	157

4.5 Política e Plano Setorial de Mobilidade - Plano Municipal de Mobilidade e Acessibilidade Urbanas do Município de Santos	165
4.6 Política e Plano Setorial de Saneamento - Plano Relatório R4 Proposta do Plano Municipal Integrado de Saneamento Básico em Santos/SP	175
4.7 Cidade Sustentável - Acompanhamento dos Indicadores - metas 11.1. e 11.2 do ODS 11 e metas 6.1 e 6.2 da Agenda 2030	179
CONCLUSÃO.....	191
REFERÊNCIAS	198

1 INTRODUÇÃO

O mundo globalizado em que vivemos requer o entendimento de que todos os habitantes terrenos, como diria Edgar Morin¹, vivem os mesmos problemas e, para solucioná-los, a abordagem deve ser global. A consciência de que todos possuem a identidade terrena propiciaria o surgimento de um sentimento que poderia ligar e civilizar as relações humanas no planeta.

As questões ambientais, por exemplo, ultrapassam os limites territoriais das diferentes nações, e muitos são os impactos adversos, por vezes, irreversíveis, que exigem a participação em um processo de governança global para se administrar problemas comuns, de forma que os resultados desfavoráveis não ultrapassem os limites considerados suportáveis pelo planeta. Haja vista os níveis de poluição global, as queimadas, os congestionamentos, a mudança climática, os altos níveis de pobreza em diferentes partes do mundo e o consumo exacerbado nas nações mais desenvolvidas. Infelizmente, o intenso uso de recursos naturais retirados do meio ambiente não serviu a todos, uma vez que grande parte da população ainda vive em extrema pobreza, com muito pouco para subsistir.

A urbanização mundial ocorreu rapidamente nos últimos cem anos, de maneira que as cidades passaram a atrair pessoas que buscavam melhores condições de vida, muito além da capacidade econômica que os centros urbanos tinham para proporcionar. Como resultados frequentes, a miséria, as tensões sociais, a poluição, os crimes.

Medidas globais integradas emergem na tentativa de se corrigir os desequilíbrios provocados pelos povos terrenos, cada vez mais interdependentes, e disso depende o “nosso futuro comum”². Com a Governança Global, busca-se construir um consenso entre diferentes nações para solucionar problemas comuns com cooperação, compartilhamento de decisões e monitoramento dos resultados referentes aos objetivos e metas definidos, de forma que os custos empreendidos nessas ações, grande preocupação das organizações com fins lucrativos, sejam menores que os benefícios a serem atingidos.

A discussão global dos problemas ambientais e sociais, mais fortemente nos últimos cinquenta anos, resultou no estabelecimento de vários acordos internacionais, demonstrando que existe certo grau de consenso entre as diferentes Nações. Os acordos internacionais, no âmbito da governança global, começam a ganhar força a partir de eventos como a Conferência

¹ Edgar Morin, antropólogo, sociólogo e filósofo francês, em *A Cabeça Bem-Feita* (MORIN, 2000).

² A expressão tem origem no documento denominado *Nosso Futuro Comum* elaborado por uma comissão mundial criada pela Assembleia Geral das Nações Unidas.

de Estocolmo, em 1972, quando um dos principais assuntos era o estado do meio ambiente. Posteriormente, a ONU organiza a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992, no Rio de Janeiro, quando a expressão desenvolvimento sustentável se consolida.

Em 2000, a Cúpula do Milênio, na ONU, aprova a Declaração do Milênio que incumbia os países participantes de alcançar oito objetivos do milênio (ODMs), estes permeados pela necessidade de socializar os bons resultados da globalização, com a promoção de melhores condições de vidas às pessoas, erradicando a pobreza e a fome, promovendo a saúde, o ensino universal e a sustentabilidade ambiental. E, em 2015, a ONU aprova a Agenda 2030, fruto do consenso de mais de 190 países, num processo de governança global, que estabelece os 17 objetivos do desenvolvimento sustentável (ODSs) e 169 metas voltadas para erradicação da pobreza, segurança alimentar, saneamento, mobilidade, energia, saúde, cidades e assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis, entre outras metas.

Em 2016, Agenda Habitat III, adotada por 170 países, define padrões globais por meio de um sistema de governança, na busca de uma nova maneira de pensar, construir, gerenciar e viver a cidade. Além da equidade de direitos, a Nova Agenda Habitat 2016, alinhada aos ODSs, objetiva alcançar o desenvolvimento urbano sustentável, com ênfase nos princípios de um adequado planejamento urbano. Assim, a Agência da ONU-Habitat, especializada em cooperação técnica, por meio de um trabalho com diferentes atores (governos, universidades, setor privado e ONGs) volta-se às questões urbanas, envolvendo também a legislação, habitação e assentamentos precários, serviços básicos urbanos, mobilidade, segurança, entre outros, para tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis (ONU, 2019).

O Brasil teve um bom desempenho com relação aos ODMs, havia formado um legado que facilitaria a trilha dos ODSs com a implantação de políticas como Bolsa Família, Minha Casa Minha Vida, entre outros. No que se refere às cidades e assentamentos humanos (ODS 11), o País já possuía importantes políticas públicas e instrumentos legais para enfrentar as metas do referido ODS, como as Políticas Nacionais de Habitação, Saneamento e Mobilidade, e os Estatutos da Cidade³ e da Metrópole⁴, que já reuniam diretrizes gerais e instrumentos ambientais e urbanísticos para que na esfera municipal e regional se desenvolvessem as funções

³ Lei 10.257 de 10 de julho de 2001, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana.

⁴ Lei 13.089, de 12 janeiro de 2015, que estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas.

de competência dos municípios e metrópoles. No entanto, cabe aqui salientar, que a operacionalização do principal instrumento do Estatuto da Metrópole, o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), que cada unidade regional deve instituir para garantir a eficiência de seu processo de planejamento, sofreu um duro revés. Com a aprovação da Lei nº 13.683/2018⁵, que revogou o art. 21 do Estatuto da Metrópole, foi eliminado o prazo para aprovação do PDUI, trazendo prejuízos para o planejamento das Regiões Metropolitanas brasileiras.

Não obstante, com a legislação existente, aos Municípios coube a condução de esforços no planejamento, execução, gestão e controle das ações rumo ao alcance das metas propostas no recorte desta pesquisa, ODS 11, “Cidades e Comunidades Sustentáveis” (metas 11.1 e 11.2) e ODS 6, “água potável e saneamento” (metas 6.1 e 6.2). A meta 11.1 refere-se à habitação e urbanização de favelas, a 11.2 trata do adequado acesso ao sistema de transportes. A meta 6.1 diz respeito ao acesso universal e equitativo à água para o consumo humano e a 6.2, aos serviços de saneamento e esgotamento sanitário.

A despeito dos bons resultados brasileiros com os ODMs, pode-se considerar que a questão habitacional é ainda um cancro social porque se agrava cada vez mais, em dimensão e complexidade, desde a aceleração do processo de industrialização no País em meados do século XX. Nesse período, as pessoas passaram a deixar o campo para morar nas cidades, em busca de melhores condições de vida, mas os investimentos em habitação e saneamento não foram suficientes para atender à forte e crescente demanda. Sem remuneração do trabalho que lhes permitisse acessar os principais benefícios do processo de urbanização, como estratégia de sobrevivência, essa população passou a ocupar espaços normalmente preteridos pelo mercado imobiliário formal. Dessa forma, restou como opção mais viável a autoconstrução de moradias precárias, em áreas irregulares. Estas geralmente não contam com saneamento e esgotamento sanitário adequados e são distantes dos locais de trabalho e estudo, levando os trabalhadores a realizar maiores tempos de viagens e despendar altos valores com os deslocamentos. Em outras palavras, a localização precária leva à inadequação do sistema de mobilidade e acessibilidade urbanas.

Assim, esta pesquisa visa estudar o desenvolvimento de políticas urbanas, em especial planos e ações do Município de Santos/SP, buscando identificar o atendimento às políticas nacionais e aos compromissos assumidos, especialmente, com relação às metas da Agenda

⁵ Lei 13683, 18 de junho de 2018, que altera o Estatuto da Metrópole) e a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

2030, aqui já mencionadas, além da Agenda Habitat III (ONU, 2016), cujos preceitos levam à urbanização sustentável com a incorporação do conceito de Henri Lefebvre (2011) sobre o direito à cidade.

A escolha do Município de Santos prende-se ao seu papel relevante em âmbito nacional por abrigar o maior porto da América do Sul. Em âmbito regional, como polo da Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS), o município se destaca pelas atividades terciárias, turismo e pesca. Santos tem uma população estimada de 433.656 habitantes (IBGE, 2020), é o Município com melhor desempenho econômico da RMBS por ser a sede do porto e concentrar grande parte dos postos de trabalho da região. O município ocupa a 5ª colocação entre os municípios não capitais mais importantes para a economia brasileira e 10ª no quesito qualidade de vida no País (AGEM-BS, 2020a). De forma que o Município tem um forte potencial para implementação das metas propostas na Agenda 2030.

No entanto, alguns fatores contribuíram para a redução da importância de Santos, como as sucessivas crises econômicas do País que afetaram o crescimento do comércio exterior e a indústria petroquímica e siderúrgica. E o processo de metropolização reduziu o papel econômico relativo do município, com o aumento do peso de algumas atividades terciárias em outros municípios da região, principalmente no período de 1970 a 1990. Por outro lado, a relação com a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) modificou-se, pois, habitantes de alguns municípios da RMBS passaram a procurar serviços e ocupações naquela região com mais intensidade. Ainda assim, Santos exerce o papel de polo regional, como centro de comércio e serviços, embora em menor grau do que antes (CARRIÇO, 2006).

A crise do desmonte do Estado desenvolvimentista, que se estendeu até o início da década passada, trouxe sérios impactos na economia regional, repercutindo em suas políticas públicas. Em Santos, durante as décadas de 1980 e 1990, a situação da moradia agravou-se com o aumento dos assentamentos precários, com piora das condições de saneamento e situações de risco, embora o município tenha instituído uma política habitacional para baixa renda avançada para a época. Contudo, a fragilidade das políticas nacionais do setor, naquela época, não contribuiu para a melhoria significativa do quadro (CARRIÇO, 2006).

Contudo, dados do Censo Demográfico de 2010, do IBGE, indicavam que cerca de 38.000 pessoas residiam em aglomerados subnormais (favelas) no município de Santos. À época, o setor do petróleo era tido como uma esperança de redenção econômica e de superação dos problemas socioeconômicos, um passaporte para o futuro do município e região, o que não se concretizou por conflitos políticos entre acionistas ou controladores da Petrobras, outras empresas interessadas e consumidores de derivados de petróleo no País. Embora, em 2003, o

governo federal tenha instituído o Ministério das Cidades e toda uma estrutura voltada para o apoio às políticas urbanas dos municípios, essa estrutura foi desmontada e com a crise atual as condições de moradia e saneamento continuam a apresentar sérios problemas (IBGE, 2013).

Assim, no âmbito desta pesquisa, procura-se compreender até que ponto as políticas urbanas de habitação, saneamento e mobilidade estão efetivamente sendo implantadas nos termos que determinam os Planos Nacionais, Municipais e Setoriais do Município de Santos, em consonância com as metas 11.1 e 11.2, 6.1 e 6.2 da Agenda 2030 e Agenda Habitat III? Existe integração entre essas políticas públicas setoriais? A política de desenvolvimento urbano do Município tem garantido o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade? Estas entendidas pelo exercício do direito do cidadão à cidade, que se evidencia pelo acesso à habitação digna, infraestrutura, equipamentos e serviços públicos, saneamento básico e a mobilidade urbana, primordiais à melhoria da qualidade de vida do cidadão. Nessas questões, entende-se que o papel do Estado Nacional é fundamental para alavancar o desenvolvimento local e o cumprimento do ODSs.

Esta pesquisa justifica-se, então, pela emergência da reflexão sobre o quanto o mundo está longe de alcançar o desenvolvimento sustentável, considerando-se os insignificantes avanços constatados nos últimos encontros promovidos pela ONU, tendo em conta que esse assunto faz parte da agenda global há mais de quatro décadas. Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODSs) adotados na Agenda Global 2030, na trilha dos Objetivos do Milênio (ODMs), deveriam continuar a luta contra a pobreza extrema, a busca pela inclusão social e sustentabilidade ambiental, enfim, deveriam melhorar a qualidade de vida nos ambientes urbanos.

Criados para orientar o mundo na adoção de um novo caminho para o desenvolvimento sustentável, os ODSs requeriam (e ainda requerem) maior envolvimento dos Governos em um trabalho conjunto com todos os membros das sociedade civil para realizar e implementar ações ao encontro de bons resultados no final de 2030, conforme acordado por todos na Assembléia Geral da ONU, em setembro de 2015.

Não obstante o acordo firmado, as ações já realizadas nessa direção e a inequívoca necessidade de melhorar as condições das cidades e assentamentos precários, no que se refere ao Brasil, o País está distante de alcançar até 2030 as metas do ODS 11, no recorte desta pesquisa, quais sejam, meta 11.1 “garantir o acesso de todos à moradia digna, adequada e a preço acessível; aos serviços básicos e urbanizar os assentamentos precários [...], assim como da meta 11.2 - [...] melhorar a segurança viária e o acesso à cidade por meio de sistemas de mobilidade urbana mais sustentáveis, inclusivos, eficientes e justos, priorizando o transporte

público de massa e o transporte ativo [...],”. No que tange aos ODS 6, meta 6.1, alcançar o acesso universal e equitativo a água potável e segura para todos, e meta 6.2, alcançar o acesso a saneamento e higiene adequados e equitativos para todos, e acabar com a defecação a céu aberto, com especial atenção para as necessidades das mulheres e meninas e daqueles em situação de vulnerabilidade.⁶

O estudo da Fundação João Pinheiro (FJP) aponta um déficit de 5,8 milhões de domicílios no País, além da inadequação de 24.000.000 de moradias, comprometendo o alcance da meta 11.1 e, no que diz respeito à meta 11.2, a Agência IBGE (2013) destaca a precária mobilidade urbana, informando que os deslocamentos com transporte comprometem cerca de 20% do orçamento doméstico das famílias que sobrevivem com até somente dois salários (FJP, 2021).

O atual governo federal não segue o caminho esperado na direção do alcance das metas, o que é grave, uma vez que o Brasil é um dos signatários da Agenda 2030. Ao contrário, escolhe uma mudança de rumo como, por exemplo, no programa “Minha Casa, Minha Vida”, com a extinção da faixa 1, atingindo justamente os mais necessitados. Da mesma forma, destaca-se o lento caminhar das ações voltadas às políticas de mobilidade urbana, com sucessivas ampliações dos prazos para a formulação dos planos municipais do setor. Quanto ao saneamento, a mudança recente do marco regulatório, muito criticada por instituições que acompanham esta importante política, poderá afetar o já grave quadro que se verifica nos municípios brasileiros.

Este cenário nos leva a investigar o quê o Município de Santos tem feito, efetivamente, para enfrentar a questão da moradia precária, a baixa oferta dos serviços básicos à população mais pobre, incluindo o acesso à água potável e ao esgotamento sanitário e mobilidade urbana, tendo em vista o seu déficit de moradias e o grande número de pessoas vivendo precariamente nas favelas do Município. Ressalte-se que o Plano Municipal de Habitação (2009) estimou um déficit habitacional para 2020 correspondente a 16.876 unidades.

A respeito das metas 6.1 e 6.2, as informações sobre o saneamento básico preocupam sobremaneira, uma vez que não é possível aferir, exatamente, o percentual da população atendida, principalmente no que se refere ao esgotamento sanitário, em função do se denominou “áreas atendíveis” no contrato entre o Município e a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP), empresa concessionária dos serviços. Estas áreas são os assentamentos precários, que em tese não comportariam processos de regularização fundiária, por se constituírem em ocupações de áreas de preservação ambiental. Assim, não entram no

⁶ Metas 11.1, 11.2 e 6.1, redação adaptada à realidade brasileira. Meta 6.2, redação mantida (IPEA, 2018)

cômputo do atendimento, distorcendo a leitura do verdadeiro déficit de saneamento no município.

De modo que, neste estudo, definiu-se como recorte de pesquisa investigar as políticas públicas direcionadas à habitação e aos serviços públicos essenciais para a moradia e saúde dos seus habitantes, como o saneamento básico e a mobilidade urbana, que são direitos assegurados pela Constituição Federal e regulamentados por legislação específica. Tais políticas públicas são interdependentes e primordiais para as quais existe uma forte convergência entre importantes marcos legais da federação, considerados neste estudo. O Estatuto da Cidade ao determinar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade impõe, como uma de suas diretrizes, a cidade sustentável, apoiando-se na premissa do direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento básico, à infraestrutura urbana, ao transporte (mobilidade), entre outros direitos do cidadão. A Política Nacional de Saneamento Básico reforça a necessária articulação que deve envolver o desenvolvimento urbano e regional, a habitação, o combate e erradicação da pobreza para as quais o saneamento básico é imprescindível. E, finalmente, a Política Nacional de Mobilidade Urbana, que prega a integração entre o desenvolvimento urbano e as políticas setoriais de moradia e saneamento.

De forma que não há moradias dignas quando construídas em desconformidade como os padrões legais, e onde existe carência de serviços públicos essenciais, como os já relatados. Nesse contexto, urge a implementação do planejamento urbano para todos, com base nas reais necessidades das pessoas que vivem na cidade. Amparado na existência de um Plano Diretor que não seja somente uma carta de boas intenções distante da prática, mas, sim, um documento central de política urbana, um instrumento que municie a gestão dos municípios, orientando as políticas públicas a serem realmente desenvolvidas e implementadas, como as que aqui se discute: habitação, saneamento básico e mobilidade urbana. E que as ações voltadas para implementação desse Plano impeçam a formação de populações excluídas, nos aglomerados urbanos, nos assentamentos informais, enfim, nas favelas.

O objetivo geral da pesquisa foi estudar as políticas públicas nacionais e municipais, verificar o cumprimento das metas aqui estudadas referentes ao ODS 11 (metas 11.1 e 11.2) e ODS 6 (metas 6.1 e 6.2) da agenda 2030 e aos preceitos da Agenda Habitat 2016, adotando-se como estudo de caso, o município de Santos, principal centro de comércio e serviços da região e sede do Porto de Santos. Nesta seara, o estudo objetivou verificar a existência dos planos de habitação, redução de riscos, saneamento básico, mobilidade e acessibilidade urbanas, e em que medida ocorre o cumprimento das ações neles previstas. E, ainda, se existe coerência entre esses

planos setoriais em relação ao Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana, além da integração entre essas políticas setoriais urbanas.

Para isso, foi necessário: a) estudar a bibliografia e legislação pertinente, obtendo-se a fundamentação teórica necessária para o desenvolvimento do estudo; b) buscar informações junto aos órgãos competentes do município de Santos ou fruto de trabalhos acadêmicos e científicos, sobre planejamento, existência de planos, gestão, execução e controle das ações que propiciem tornar a cidade e seus assentamentos humanos conforme ditam as referidas metas; c) investigar nos documentos desse município o cumprimento dos preceitos das políticas de habitação e regularização fundiária, saneamento básico e mobilidade e acessibilidade urbanas.

O estudo parte da hipótese de que é condição precípua ao atendimento às referidas metas da Agenda 2030 e Agenda Habitat III o respeito às funções sociais da cidade, garantido no processo de planejamento, com metas, ações e respectivos prazos definidos e controlados democraticamente. Dessa forma, a provisão de moradias adequadas, a oferta universal de saneamento básico e a equidade na mobilidade urbana devem respeitar as políticas nacionais, recepcionadas pelas políticas urbanas locais.

Assim, ao estudar especificamente o desenvolvimento dessas políticas, no caso de Santos, a despeito de sua tradição no planejamento urbano e ambiental, observou-se a existência de planos desatualizados e/ou não positivados por meio de legislação específica. Nesse contexto, além da pujança de seu porto e seu patrimônio cultural e natural, Santos tem sido lembrada pelo número de moradores que vivem em regiões afastadas das áreas com maior empregabilidade, em moradias absolutamente precárias, além das difíceis condições de mobilidade.

Em relação à metodologia aplicada, a pesquisa é de cunho qualitativo e bibliográfico, em função do estudo de acordos internacionais, autores e estudiosos da questão proposta, legislação, em âmbito nacional e municipal, com a construção de um referencial teórico que apoiasse a análise e interpretação do material obtido na investigação. Ainda quanto à metodologia, o estudo tem características descritivas na medida em que se detalha os procedimentos e informações encontradas, e comparativas, em relação aos planos municipais e às metas dos ODS sugeridas pelas Nações Unidas e Ipea (no recorte desta pesquisa) comparando-as com as metas e resultados apresentados pela Prefeitura Municipal de Santos/SP. Utilizou-se, ainda, o método de estudo de caso, uma vez que, centrou-se a análise no Município de Santos/SP e se propôs a descrever, interpretar e analisar políticas públicas relativas à habitação, saneamento básico, mobilidade e acessibilidade urbanas com base nos planos setoriais e apresentar os resultados encontrados.

O trabalho tem quatro capítulos, considerando-se este primeiro que é a Introdução. O segundo capítulo discorre sobre o conceito de Governança Global, discutindo como administrar problemas globais por meio do processo de cooperação e desenvolvimento de soluções comuns a todas as nações, de forma que os resultados sejam eficazes. Sob essa perspectiva, busca-se encontrar soluções para a redução da pobreza, da ausência de desenvolvimento, incentivar o uso de tecnologias que mitiguem a geração de poluição nos diferentes processos industriais, enfim, diminuir as externalidades negativas. Regeram essa discussão autores como Gonçalves (2011), Sachs (2015; 1993) e Speth (2005), assim como a própria Comissão sobre Governança Global (1996).

Procurou-se estudar as conferências internacionais organizadas pelas Nações Unidas a partir de um processo de governança global. Desenvolveu-se um breve histórico, desde 1972, das principais conferências que antecederam a Agenda 2030 (2015), destacando os avanços relativos aos Objetivos do Milênio (2000) cujo legado subsidia o desenvolvimento de novas ações para o alcance dos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODSs) da Agenda 2030. Ainda no segundo capítulo, e em função do objetivo da pesquisa, aumentou-se o foco sobre o ODS 11 – Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.

Pormenoriza-se os resultados atingidos pelo Brasil com relação aos Objetivos do Milênio (ODMs), tendo como fonte principal o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Dedicar-se maior espaço às metas C e D do ODM 7, respectivamente, acesso à água potável e ao saneamento básico e melhoria das condições de vida da população urbana em assentamentos precários.

Discute-se a pandemia da COVID 19 e as consequências à saúde e economia mundial, que acentuou a pobreza, levou as pessoas ao desemprego, subemprego e informalidade, um retrocesso nos resultados dos indicadores sociais. No Brasil, em função da grave situação financeira de uma significativa parte da população, provocada também por medidas austeras na área econômica e social, liberou-se por alguns meses o Auxílio Emergencial que para muitos significou a única renda na manutenção da subsistência.

Realiza-se uma reflexão sobre o desenvolvimento sustentável e a cidade sustentável como a sugerida pelos grandes estudiosos. Uma cidade, como conceituam Ignacy Sachs (1993) e Jeffrey Sachs (2015), onde exista infraestrutura urbana: transporte público, saneamento básico, energia, gestão de resíduos, habitação para todos e mobilidade, acessibilidade urbanas. Onde as empresas convivam em harmonia com o meio ambiente e pessoas, garantindo à população o direito à cidade. Uma cidade, como imagina Gehl (2015), que valoriza a qualidade de vida, e

por isto, prioriza os pedestres e ciclistas em detrimento dos veículos motorizados que provocam congestionamentos, poluição, maior número de acidentes, condições precárias aos pedestres e ciclistas. Uma cidade, como define Jacobs (2011), com mais segurança, tanto a real como a percebida, onde as pessoas vivem, caminham e frequentam espaços comuns conectados a diferentes áreas urbanas e com muitas interações sociais. São características contidas nas metas definidas neste estudo relativas aos ODS 11 e ODS 6 da Agenda 2030.

As Conferências Habitat I, Habitat II e Habitat III, ocorridas, respectivamente, em Vancouver/Canadá em 1976, Istambul/Turquia em 1996 e Quito/Equador em 2016, nas quais se reúnem representantes governamentais, autoridades locais, ONGs, setor privado, sindicatos, academias, entre outros, são contempladas para discutir a moradia e o desenvolvimento urbano inclusivo e sustentável.

A Conferência Habitat I teve como resultado a Declaração de Vancouver e o Plano de Ação de Vancouver, com recomendações para as ações nacionais e cooperações internacionais, tornando os governos responsáveis pela elaboração e implementação de estratégias e políticas às populações mais vulneráveis. A Conferência Habitat II determinou que a sustentabilidade do planeta dependeria da sustentabilidade de suas cidades, fortalecendo o poder local para realização de mudanças. Dois grandes objetivos foram definidos: moradias adequadas para todos e desenvolvimento de assentamentos humanos sustentáveis. A Conferência Habitat III discutiu o tema Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável e apresentou como resultado a Nova Agenda Urbana Habitat III, com 175 princípios que orientam a urbanização sustentável, e incorpora o conceito de Henri Lefebvre (2011). As principais fontes pesquisadas neste capítulo foram Antonucci, Kato, Zioni e Alvim (2009), Maricato (2015), além da própria Agenda Habitat III, cujos artigos, mais relacionados ao tema, foram descritos neste trabalho.

O terceiro capítulo consistiu em apresentar uma visão geral da urbanização no mundo e, especificamente, no Brasil, que experimentou um processo intenso no século XX, em termos econômicos, porém com uma forte desigualdade social, reforçada por leis inadequadas sobre a ocupação do solo, com exclusão das pessoas mais pobres do espaço urbano.

Estuda-se a cidade e a evolução da política urbana. Por conseguinte, aborda-se o Estatuto da Cidade, Lei 10.257 de 10 de julho de 2001 que regulamenta os artigos 182 e 183 da CF de 1988, de forma a garantir o respeito às funções sociais da cidade. Assim, escolheu-se como foco da análise duas diretrizes impostas pelo art. 2º da Estatuto da Cidade, o direito à cidade Sustentável (inciso I) e a Gestão Democrática das Cidades (inciso II), o principal instrumento de política urbana, o Plano Diretor e os planos setoriais do município. Nessa esteira, o Estatuto da Metrópole também é contemplado, devido às transformações em termos de configuração

espacial pelo qual passaram as maiores cidades brasileiras no século passado. Ressalta-se a governança interfederativa, o Plano Diretor Urbano Integrado (PDUI). A elaboração deste capítulo utilizou como fontes, além dos marcos legais já mencionados, entre outros autores, Mumford (1988), Lefebvre (2011), Maricato (2015), Carriço (2014, 2018, 2020) e Saleme (2018 e 2020).

O quarto capítulo trata das políticas públicas setoriais urbanas relativas à habitação, regularização fundiária, moradias em áreas de risco, saneamento básico, mobilidade e acessibilidade urbanas do município de Santos, buscando-se identificar, com base no estudo dos planos setoriais e de informações obtidas na Prefeitura, até que ponto as ações propostas consubstanciam-se, de fato, no atendimento às metas do ODS 11, 11.1 e 11.2, e ODS 06, metas 6.1 e 6.2. Nesse capítulo também se faz uma busca no site da Prefeitura de Santos sobre as ações, indicadores e metas definidas pelo município para alcançar os objetivos de desenvolvimento sustentável da Agenda 2030. Utiliza-se como parâmetro dois importantes relatórios: Acompanhando a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável realizado, em 2015, pelo Programa das Nações Unidas (PNUD) e o Relatório Agenda 2030 – ODS – Metas brasileiras, coordenado pelo IPEA (2018). A questão central, a ser tratada, é a importância da efetiva observância da política urbana como forma de garantia do direito à cidade, e o consequente atendimento ao compromisso internacional firmado entre as partes, a Agenda 2030 (ONU, 2020)

Nesse cenário, ressalte-se que as políticas urbanas aqui discutidas são vitais para quaisquer cidades do País que na sua grande maioria necessita da presença do Estado Brasileiro para viabilizar tais políticas, aspectos reforçados nos termos da Constituição de 1988, art. 23, sobre a competência comum da União, Estados e Municípios, nas questões moradia, saneamento, pobreza, entre outras. Mesmo com o protagonismo assumido na carta Magna e da responsabilidade pela execução das políticas públicas municipais, da proximidade em relação ao cidadão e da oportunidade de propiciar a ele o exercício da cidadania e o direito à cidade, os municípios nem sempre estão livres da dependência financeira dos demais entes federativos, ou porque muitas verbas estão condicionadas à adesão aos programas federais e sujeitas ao cumprimento de critérios impostos ou em função da sua baixa capacidade de arrecadação própria.

Isto posto, em Santos, a presença dos entes federativos superiores no desenvolvimento do município se caracteriza por uma maior premência, especialmente no apoio à implementação das políticas públicas de habitação, saneamento básico e mobilidade, não só em termos sociais e econômicos para a RMBS como para o País, face à importância do complexo portuário que a

cidade abriga. O Porto de Santos se localiza a somente 70 quilômetros da região mais industrializada do hemisfério Sul e da Grande São Paulo, o mais importante mercado consumidor da América do Sul. É responsável pela movimentação de cerca de um terço das trocas comerciais ocorridas em todo o País, além da geração de cerca de 33 mil empregos nas cidades da região. A sua importância estratégica e logística é marcada ainda pela presença de 90% das indústrias do Estado de São Paulo a menos de 200 quilômetros de distância do Porto de Santos, segundo dados da *Santos Port Authority* (2020).

Como resultado desta pesquisa verificou-se a existência de planos setoriais desatualizados e/ou não positivados por meio de legislação específica, como os planos de habitação e saneamento básico, ou com baixo nível de regulamentação, como o Plano Municipal de Mobilidade e Acessibilidade Urbanas do Município. Constatou-se uma quantidade significativa de pessoas vivendo em moradias precárias, sem saneamento e/ou esgotamento sanitário adequados, em lugares sem empregabilidade, distantes, muitos em áreas de risco geológico ou tecnológico, com difíceis condições de mobilidade. Foi possível também, com base nos indicadores disponíveis no site da Prefeitura de Santos, compará-los com os indicadores sugeridos pelo PNUD e IPEA referentes às metas 11.1, 11.2, 6.1 e 6.2 da Agenda 2030 e comprovar que as metas/indicadores ali dispostos não são totalmente compatíveis com os indicadores propostos, além de muitas estarem desatualizadas.

O não atendimento pleno às funções sociais da cidade inviabiliza o direito às cidades e comunidades sustentáveis com habitação, saneamento e mobilidade acessível a todos. O cenário encontrado predispõe a uma provável situação de não atendimento às referidas metas até 2030.

2. EM BUSCA DE UMA CIDADE SUSTENTÁVEL

Este capítulo teve como objetivo apresentar questões a respeito do processo de governança global, não somente como forma de resolução de conflitos, mas de evolução. Por isto, apresenta-se brevemente as principais conferências mundiais, centrando um pouco mais o foco nos objetivos do milênio (2000-2015), que foram criados em parceria global para redução da pobreza. Posteriormente, discute-se os objetivos do desenvolvimento sustentável da Agenda 2030, criada em 2015, na busca do desenvolvimento ambiental, social e econômico. Foca-se no ODS 11, principal mote desta pesquisa. Os países deveriam estabelecer metas nacionais, orientadas pelos objetivos globais considerando suas próprias circunstâncias nacionais.

A pandemia pela COVID 19 surge impactando a saúde e a economia mundial, revertendo os resultados alcançados, e mais ainda, aqueles que já não vinham bem. No Brasil, a crise escancara os graves problemas sociais, econômicos e sanitários, levando o Governo Federal a liberar a o Auxílio Emergencial, por poucos meses, para uma parcela da população mais carente, com muitas pessoas sem quaisquer rendimentos.

Discute-se a cidade e seus problemas, a cidade sustentável segundo os preceitos de importantes teóricos, além das Conferência Habitat I, Habitat II e a Nova Agenda Urbana Habitat III, cujos princípios orientam a urbanização sustentável.

2.1 Da Governança Global à Governança Ambiental Global

Como os resolver conflitos globais quando os mais beneficiados são atores poderosos para os quais mudar a ordem das coisas pouco interessa? Não é uma tarefa fácil convencer os grandes detentores mundiais de poder econômico a renunciar a privilégios usando-se para isso, como recurso, somente uma espécie de coação moral. A Governança global surge, então, como um importante recurso para conciliar diferentes e conflitantes interesses por meio da realização de ações cooperativas, com o envolvimento de múltiplos atores, incluindo-se Organizações Não-Governamentais, associações de moradores, sindicato, grupos de consumidores, representantes governamentais, organizações religiosas, acadêmicas, empresários, profissionais liberais, empresas transnacionais e os meio de comunicação, diferentes partes interessadas que lutam pelo bem-estar das pessoas e do meio ambiente.

O termo Governança foi definido na obra Nossa Comunidade Global, no Relatório da Comissão Sobre a Governança Global, publicado em 1996, como:

[...] a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns. É um processo contínuo pelo qual é possível acomodar interesses conflitantes e realizar ações cooperativas. Governança diz respeito não só a instituições e regimes formais

autorizados a impor obediência, mas a acordos informais que atendam aos interesses das pessoas e instituições (COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL, 1996, p. 2).

Essa interação de diferentes partes interessadas se deu graças ao surgimento de uma vigorosa sociedade civil global, consequência do maior nível de interação em todo o mundo, em função da evolução dos meios de comunicação. A governabilidade global passa por uma nova concepção de mundo, na qual a ação deve ser conjunta para construção uma democracia sustentada pela sociedade civil (COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL, 1996).

Na sociedade contemporânea, segundo esse Relatório, os cidadãos são mais interdependentes e colaboram entre si, uma vez que as ações de interesse global surgem a cada instante, e as melhores soluções exigem cooperação, mesmo que as pessoas estejam distantes entre si.

Gonçalves (2015) acrescenta que a governança global apresenta algumas características marcantes: a) produz resultados eficazes na solução de problemas; b) exige a participação de todos os envolvidos na identificação do problema, discussão, prováveis soluções, negociação e acompanhamento das atividades; c) baseia-se no consenso e não em ações coercitivas; exige a construção de princípios, regras e normas.

Segundo o autor, a governança é um mecanismo capaz de contribuir nas relações internacionais, nos planos econômico, político, social, cultural e ambiental, é também uma ferramenta que apresenta diferentes possibilidades de atuação, tanto na gestão empresarial como na gestão pública, nos municípios, Estados subnacionais, Estados Nacionais e, finalmente, no nível internacional, com a governança global.

Speth (2005) lembra que a humanidade caminha para uma rápida deterioração ambiental do planeta, por este motivo a comunidade internacional, há tempos, tem se inquietado com análises políticas, pesquisas científicas, movimentos diplomáticos e uso dos preceitos do Direito Internacional Ambiental, o que tem levado a investidas direcionadas à governança ambiental global.

Segundo o autor, foram necessárias algumas conquistas para o nascimento do movimento ambientalista internacional com: legitimidade da política ambiental em âmbito nacional e a percepção por todos os povos da necessidade de manutenção da biosfera. Assim, a governança global, em seus primórdios, contribuiu nas questões domésticas e internacionais no que tangia ao meio ambiente, ainda que, de modo geral, a sua trajetória tenha sido marcada por muitos insucessos (SPETH, 2005).

Speth (2005) ainda destaca a necessidade de alguns caminhos para a governança ambiental global: a) surgimento de novas instituições e procedimentos no âmbito internacional;

b) que as iniciativas ocorram de baixo para cima, envolvendo ONGs, empresários, governos locais, entre outros; c) premência no saneamento de causas subjacentes à degradação ambiental, como crescimento da população, pobreza, subdesenvolvimento; d) abandono de tecnologias superadas nos diferentes processos produtivos; e) não aplicação de subsídios governamentais inadequados que deixem de considerar as externalidades ambientais negativas.

Speth (2005), em comunhão com as ideias de Gonçalves e Sachs, defende, para a construção de um cenário de governança ambiental global, um ataque direto às causas da degradação ambiental como um dos principais caminhos para o alcance da sustentabilidade. Tais causas exigem: a) ações que limitem o crescimento da população mundial em torno de 8 a 8,5 bilhões de habitantes neste século, por meio de “campanhas comprovadamente não coercitivas” (SPETH, 2005, p. 34); b) redução da pobreza e do subdesenvolvimento por meio de melhores perspectivas de desenvolvimento, capazes de concretizarem as aspirações dos mais carentes, “os pobres, em geral, tem pouca escolha e dependem substancialmente de recursos ambientais declinantes” (SPETH, 2005, p. 35); c) uso das melhores tecnologias existentes no mercado, na indústria, no setor energético, agrícola e de transporte, para reduzir a poluição e o consumo de recursos; d) que os Governos deixem de fornecer aos setores produtivos subsídios danosos ao meio ambiente, cujos preços ao mercado não absorvam os custos ambientais externalizados. “O meio ambiente tem sido tratado em pequenas doses, quando precisamos de uma grande reforma, de uma mudança de fase, de uma climax, de uma rápida transformação para um novo equilíbrio”. (SPETH, 2005, p. 36).

A redução dos recursos ambientais, como a perda de biodiversidade e dos serviços ecossistêmicos prejudicam lenta e progressivamente a saúde da humanidade e a sustentabilidade do planeta, num processo lento contínuo e pouco visível aos menos atentos às questões ambientais, atingindo, principalmente, os mais pobres.

Gonçalves (2011) ressalta que as questões ambientais não estão restritas aos limites territoriais dos Estados, assim os problemas ambientais devem ser submetidos a tratativas globais. Há que se construir um consenso entre organismos internacionais, comunidades epistêmicas, Estados, Universidades, Organizações Não Governamentais (ONGs,) que leve à construção de um processo de Governança Ambiental Global, abrangendo os interesses de todos.

Destarte, o processo de Governança Ambiental Global busca soluções para os problemas ambientais, utilizando-se da cooperação, consenso, negociação e participação ampliada. Para isso, Gonçalves (2011) aponta a necessidade de: percepção dos problemas ambientais e de seus riscos; diagnósticos e estudos técnicos-científicos que permitam buscar soluções, avaliação de

custos e externalidades; envolvimento de diferentes atores tanto na discussão como na formulação de decisões, levando-se em conta vários interesses na construção de mecanismos de cooperação entre o Estado Nacional e a sociedade civil organizada.

Sachs (2015) reforça que governança é um conjunto de regras de comportamento, não somente no Governo, mas sobretudo nas organizações públicas e privadas, principalmente quando se trata de grandes empresas multinacionais. O autor sugere alguns princípios de governança ambiental global que podem ser compartilhados entre os diferentes setores públicos e privados. O primeiro princípio ressalta que governos e empresas precisam ser responsáveis por suas ações e prestar contas sobre os resultados. Devem adotar regras e procedimentos, para alcance das metas definidas, assim como monitorá-las e fornecer informações sobre o progresso alcançado (SACHS, 2015).

A questão da transparência é o segundo princípio, destacado por Sachs (2015), uma vez que o desenvolvimento sustentável requer prestação de contas sobre ações e comportamentos governamentais que prejudiquem o alcance dos objetivos globais. O autor exemplifica, mencionando os paraísos fiscais existentes em diferentes países do mundo, nos quais as pessoas escondem dinheiro em detrimento do alcance dos objetivos globais.

O terceiro princípio diz respeito à participação de cidadãos e partes interessadas no processo de tomada de decisões. Esta participação não se restringe somente às eleições, é preciso mais do que isto, como por exemplo, a participação nas deliberações e audiências públicas (SACHS, 2015).

O quarto princípio é o da responsabilidade, que remete ao princípio do poluidor-pagador, “todos nós precisamos limpar o que nós mesmos sujamos”. Consumidores individuais ou empresas que impõem custos à sociedade devem arcar com os custos sociais totais de suas ações, isto é, precisam “internalizar a externalidade”. O autor questiona sobre a responsabilidade corporativa e menciona, por exemplo, empresas que poluem em países com leis ambientais mais brandas. E pergunta: é correto poluir se não for ilegal só para aumentar o lucro dos acionistas? (SACHS, 2015, p. 502).

Para o autor, a boa governança contempla o compromisso com o desenvolvimento sustentável. “Os governos são responsáveis pelas necessidades planetárias”. A boa governança diz respeito à responsabilidade de participação do compromisso universal do desenvolvimento sustentável (SACHS, 2015, p. 502).

2.2 As Conferências das Nações Unidas sobre Meio Ambiente

O mundo vem juntando esforços para obter grandes acordos internacionais, na busca de soluções para os problemas referentes à sustentabilidade global, em um processo de governança, com a participação de grande parte dos países do planeta, utilizando-se de processos colaborativos, consenso e negociação, sob a coordenação da ONU. Este processo lastreia-se em objetivos, indicadores e metas globais para solucionar os problemas que afligem a humanidade, principalmente a parte mais pobre.

Neste contexto, a Carta da Nações Unidas, em 1945, com relação aos seus propósitos, trouxe, em seu artigo 1º:

[...] 3. Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião; e 4. Ser um centro destinado a harmonizar a ação das nações para a consecução desses objetivos comuns (ONU, 1945).

Isto posto, em 1972, em Estocolmo, na Suécia, um importante marco histórico marcou as questões ambientais e humanas, a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano, com a participação de 113 países e cerca de 400 instituições governamentais e não governamentais. Inaugurou-se, assim, uma agenda ambiental global.

A Conferência de Estocolmo (1972) produziu importantes resultados tais como a Declaração de Estocolmo com 26 princípios, propondo uma nova ética ambiental no comportamento futuro das sociedades, além da criação do *United Nations Environment Program* (UNEP) ou Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) cujas ações deveriam prover liderança, normas e regras para proteger o meio ambiente. Marcou também um período de importantes ações ambientais na década 1980, uma delas, o relatório Nosso Futuro Comum ou Relatório Brundtland no qual surge, pela primeira vez, o conceito de desenvolvimento sustentável, além de recomendar à ONU a realização de conferência sobre o meio ambiente (ONU, 2021).

Vinte anos se passaram para a realização da Conferência das Nações Unidas do Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, conhecida como Cúpula da Terra, ou Rio 92, momento de importantes acordos multilaterais sobre o meio ambiente, como a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas e a Convenção sobre Diversidade Biológica (CBD). Lançaram-se também as bases para a Convenção da ONU no Combate a Desertificação, que ocorreu dois anos depois (SACHS, 2015).

Ainda durante a Rio-92, aprovou-se a Agenda 21 (1992), resultado do consenso entre os líderes mundiais que participaram do evento, cujo cerne contemplou a sustentabilidade, com a

conservação do meio ambiente, a questão social e crescimento econômico. Com o fito de colocar o desenvolvimento sustentável em prática, a ONU criou a Comissão para o Desenvolvimento Sustentável, de modo que esta monitorasse a implementação da Agenda 21 e as demais decisões dessa Conferência. Cada país signatário deveria construir a sua própria Agenda 21, da mesma forma, os níveis subnacionais e locais, com o envolvimento do setor empresarial e de Organizações Não Governamentais (ONU, 2021).

Em setembro de 2000, na sede das Nações Unidas, os líderes mundiais se reuniram em Nova York, para adotar a Declaração do Milênio, uma nova parceria global para reduzir a pobreza extrema, contemplada em oito objetivos, conhecidos como Objetivos do Milênio (ODMs), que deveriam ser alcançados até 2015, assunto a ser discutido com mais detalhes adiante (ONU, 2021).

Em junho de 2012, as Nações se reuniram, novamente no Rio de Janeiro, na Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), e mais uma vez em um contexto de governança global, com base na cooperação entre diferentes atores, os líderes mundiais realizaram um inventário de quarenta anos de ambientalismo internacional e dos últimos vinte anos, com a realização grandes tratados ambientais e concluíram que os desafios assumidos, conciliando crescimento econômico, inclusão social e sustentabilidade ambiental, não foram vencidos (SACHS, 2015).

Evidenciou-se, ainda, a intensificação dos problemas. Depois do diagnóstico realizado em 1972, a população mundial havia dobrado para 7,2 bilhões; a concentração de dióxido de carbono (CO₂), que era de cerca de 350 partes por milhão (ppm), cresceu para 400 ppm, aumentando em mais de 2 ppm por ano. A perda de biodiversidade era pouco reconhecida e agora sabemos que vivemos a sexta grande extinção, com a queda abrupta da biodiversidade no Planeta Terra. Os principais tratados ambientais não foram bem sucedidos (SACHS, 2015).

Os participantes da Cúpula Rio+20 concluíram que os problemas globais precisavam de uma nova abordagem e registraram no documento final da Rio+20 (em 2012), O Futuro que Queremos:

Comprometemo-nos a reorientar a parceria global para o desenvolvimento sustentável lançado na Rio 92. Nós reconhecemos a necessidade de conferir novo impulso a nossa busca cooperativa de desenvolvimento sustentável e nos comprometemos a trabalhar em conjunto com os Grupos Principais e outras partes interessadas na abordagem das lacunas de implementação (BRASIL, 2021).

O documento final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, Rio+20, recomenda o desenvolvimento de metas que seriam úteis na busca do desenvolvimento sustentável por meio de ações focadas e coerentes. Segundo o documento, as

ações para o alcance dos ODSs requerem embasamento científico para a criação de metas e indicadores de modo a aferir corretamente o progresso das ações (BRASIL, 2021).

Em setembro de 2015, diante das pessimistas perspectivas de um futuro próximo, sustentadas pelos recentes indicadores econômicos, sociais e ambientais, a Organização das Nações Unidas (ONU) propôs aos seus 193 países membros que assinassem a Agenda 2030, um plano global composto por 17 objetivos de desenvolvimento sustentável (ODSs) e 169 metas. Objetivo maior: implantar o desenvolvimento em três dimensões: ecológica, social e econômica até 2030 (UN, 2021).

A Agenda 2030 comandada pela ONU foi moldada com base nos propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas, no respeito pelo direito internacional, considerando os fundamentos da Declaração Universal dos Direitos Humanos, Declaração do Milênio e nos resultados da Cúpula Mundial de 2005, além de outras grandes conferências e cúpulas das Nações Unidas que estabeleceram a base sólida para o desenvolvimento sustentável. Incluem-se a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento; a Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável; a Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social; o Programa de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, a Plataforma de Ação de Pequim; e a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) (PNUD, 2015). Enfim, um conjunto relevante de experiências que resultou no desenvolvimento da Agenda 2030.

Cada governo deveria estabelecer suas próprias metas nacionais, orientados pelos objetivos globais, porém considerando suas próprias circunstâncias nacionais. Os objetivos e as metas deveriam ser desenvolvidos por meio de indicadores com resultados mensuráveis. Deste modo, no âmbito do *United Nations Country Team* (UNCT), em dezembro de 2014, definiu-se uma Força-Tarefa conjunta sobre a agenda de desenvolvimento Pós-2015, cujo objetivo foi trabalhar em cooperação, desenvolvendo atividades nas áreas relacionadas à agenda, elaborando e apresentando subsídios para contribuir com a definição e a futura implementação da agenda de desenvolvimento Pós-2015 no País.

Assim, hoje o mundo está comprometido com objetivos integrados e indivisíveis, que equilibram as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental e que propõem mobilização dos meios necessários para implementar o compromisso assumido com base em uma parceria global que envolve não só países, como outras partes interessadas. Este é o resultado de um processo de governança global que buscou a solidariedade mundial, direcionada especialmente às necessidades dos mais pobres e mais vulneráveis.

Entretanto, é preciso ressaltar, apesar de tantos esforços, uma ausência de resultados relacionados à mudança climática, pois os interesses econômicos e comerciais, especialmente, de grandes Nações, se sobressaem em relação às ações necessárias para redução da temperatura global, como se esta constatação científica não existisse.

A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática, criada pela Rio 92, com o objetivo de estabilizar as concentrações de gases de efeito estufa, organiza conferências mundiais cujas decisões são coletivas e consensuais. Embora o Acordo de Paris, aprovado na COP 21 (UN-CLIMATE, 2021), tendo como signatários 195 países, previsse que os desenvolvidos auxiliassem os países em desenvolvimento, vários daqueles continuam reticentes no cumprimento das obrigações assumidas.

Nesses eventos relativos às COPs, as obrigações assumidas pelos Estados desenvolvidos, incluem a realização de inventários de emissões de gases de efeito estufa; programas de redução das causas da mudança do clima; desenvolvimento tecnológico, educação e conscientização do público. E ainda, transferência de recursos tecnológicos e financeiros dos países mais ricos e desenvolvidos para os países em desenvolvimento, além de auxiliá-los na implementação de ações de adaptação e preparação para a mudança do clima (UN-CLIMATE, 2021).

Na 21ª Conferência do Clima (COP 21), realizada em dezembro de 2015, em Paris (França), os países participantes decidiram que, com ajuda de um fundo de financiamento, implantariam sistemas eficientes para limitar o aumento da temperatura média do planeta em 1,5°C, comparando-se com os níveis registrados à época da Revolução Industrial. Em novembro de 2017, em Bonn na Alemanha, no entanto, a 23ª COP, cujo objetivo principal consistia na redação do regulamento do acordo de Paris-2015, não obteve êxito. Muitas divergências entre os países ricos e em desenvolvimento, e no centro da discussão, os Estados Unidos que abandonaram o acordo em junho de 2017, o principal emissor de CO₂ no mundo absteve-se de prestar sua contribuição à melhoria climática do planeta (UN-CLIMATE, 2021).

As decisões foram adiadas para a COP 24, 2018, Katowice (Polônia) na qual acordou-se, somente, o Livro de Regras com orientações aos países membros sobre como contabilizar de forma adequada as emissões de gases de efeito estufa. Entretanto, não se estabeleceu um acordo sobre a questão dos mercados de emissão de CO₂, e a discussão ficou para o ano seguinte, na COP 25, mais uma vez, interesses específicos das Nações se sobressaíram em relação às ações de prevenção do aquecimento global. No ano seguinte, 2019, em Madri (Espanha), na COP 25, as regras sobre a contabilização das emissões foram discutidas e, novamente, postergadas. Os líderes não foram capazes de construir um acordo, evidenciando-se, mais uma vez, o descaso e a não priorização por parte das Nações envolvidas com a aquecimento global (ONU, 2018)

Infelizmente, o aquecimento global não está entre as preocupações dos governantes, e talvez não alcance a maior parte das pessoas do planeta, demasiadamente preocupadas com os problemas rotineiros ligados às necessidades básicas, que também afetam a sua sobrevivência; além da total e notória falta de informação da população mais simples e humilde. Somado a isso, os governantes, principalmente das maiores potências, estão mais interessados com o crescimento a qualquer custo, e continuam a investir em tecnologias, energias e procedimentos poluentes, geradores de gases de efeito estufa. Os resultados das grandes reuniões das COPs têm sido ineficazes e, por que não dizer? Pífios. As ações de mitigação das causas do aquecimento global são urgentes, e dado o atraso nas implementações, as mudanças serão difíceis.

Voltando a 2012, e, mais uma vez, com base no documento O Futuro Que Queremos, os líderes se comprometeram em trabalhar para que o mundo tivesse cidades bem planejadas e desenvolvidas; com a adoção de métodos de planejamento e gestão integrados; promoção da sustentabilidade no plano econômico, social e ambiental, conforme já havia previsto a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat I em 1978. Assim, o desenvolvimento urbano e os assentamentos humanos deveriam ter uma abordagem holística, incluindo a habitação e a infraestrutura urbana a preços que favorecessem a população mais pobre; urbanização de favelas e revitalização urbana como medida prioritária (SACHS, 2015).

Reforçando o compromisso assumido pelos grandes líderes mundiais, em 2012, o documento O Futuro Que Queremos ressaltou o empenho para o desenvolvimento de melhores condições de vida e de trabalho dos moradores urbanos e rurais, o acesso aos serviços básicos, habitação, energia e transporte, este privilegiando o deslocamento não motorizado e a infraestrutura para pedestres e ciclistas (SACHS, 2015).

Os serviços sociais deveriam ser inclusivos e o ambiente de vida, seguro e saudável, principalmente para as crianças, jovens, mulheres, idosos e pessoas com deficiência. Cabe às cidades promover a proteção e restauração de espaços verdes; água potável e limpa e saneamento básico; qualidade do ar; geração de empregos decentes e gestão sustentável dos resíduos, além da conservação do patrimônio natural e cultural e revitalização dos bairros e centros históricos (SACHS, 2015). Neste contexto, no recorte desta pesquisa, a importância da integração dos planos setoriais municipais de Habitação, Saneamento, Mobilidade, Redução de Riscos e Recuperação e Conservação da Mata Atlântica. Os três primeiros constituem principal foco deste trabalho, no entanto a interface com os dois últimos é imprescindível no município de Santos/SP face as suas características tratadas no capítulo 4.

O planejamento urbano deve considerar a redução do risco de desastres e a capacidade das cidades em resistir aos mesmos, com as competências necessárias para o desenvolvimento de ações de adaptação aos riscos climáticos (SACHS, 2015).

As parcerias entre as cidades e seus habitantes são fundamentais na promoção do desenvolvimento sustentável, daí a necessidade de se reforçar os mecanismos de cooperação para a implementação coordenada da Agenda Habitat da ONU [...] (SACHS, 2015).

Em 2015, a Agenda 2030, em seu ODS 11, salienta as preocupações relativas às cidades e aos assentamentos precários, segurança e a sustentabilidade; a mobilidade urbana, tendo em conta as diferenças entre os indivíduos; os transportes seguros, não poluidores, a preços acessíveis. Reforça os cuidados com o patrimônio cultural e natural, os espaços inclusivos, seguros e verdes; a urbanização, o planejamento e gestão dos assentamentos humanos; além da necessidade de se evitar impactos ambientais adversos, e a necessária infraestrutura e preparo suficientes no sentido de se reduzir as mortes em casos de desastres naturais, entre outras metas.

Apesar de coincidir em diversos aspectos com outros objetivos, o Objetivo 11 é importante como um ODS independente focado nas cidades por incentivar os responsáveis pela elaboração de políticas públicas a assumir uma perspectiva mais ampla sobre o planejamento e o desenvolvimento urbanos (BRANDI, 2018, p. 64).

As metas são abrangentes e contam com poucas informações sobre como serão viabilizadas, mas cabe aos gestores públicos identificar as diferentes situações/necessidades do Município, destacadas nos ODSs ou não, e priorizá-las, utilizando-se do arcabouço jurídico existente e desenvolvendo novas políticas públicas no âmbito municipal, se preciso, para resolver os problemas da cidade.

2.2.1 Dos Objetivos do Milênio aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODSs)

Em 2000, o mundo assumiu o desafio na adoção dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODMs), na luta contra a extrema pobreza, questão de vida e morte para bilhões de pessoas que não possuem sequer o que comer e beber, grande parte sujeita a doenças como a malária, decorrentes da falta de saneamento. “A pobreza extrema é uma crise, uma oportunidade e um desafio moral”, haja vista que cerca de 6,5 milhões de crianças morrem por ano antes de completarem 5 anos por doenças que podem ser evitadas ou tratadas (SACHS, 2015, 483).

A criação de grandes objetivos mundiais é fundamental para que se mobilizem as redes de conhecimento, as partes interessadas, os líderes comunitários, os políticos, os integrantes dos Governos, a comunidade científica, as organizações não governamentais, os grupos religiosos, as organizações internacionais, as organizações de doadores e as fundações. Esse

processo *multistakeholder* é essencial para o alcance dos objetivos do desenvolvimento sustentável e para a luta contra a pobreza, a fome e as doenças (SACHS, 2015).

Definir um objetivo é apenas o primeiro passo para implementar um plano de ação. Deve haver um bom *design* político para implementar esse programa de ação. Deve haver um novo financiamento. Deve haver novas instituições (como o GFATM) para ajudar a implementar esse objetivo. E quando os resultados ocorrem, eles devem ser medidos e as estratégias devem ser repensadas e adaptadas em um ciclo contínuo de *feedback* das políticas, tudo sob as pressões e as motivações de um conjunto de metas e um cronograma bem definido (SACHS, 2015, p. 493).

Assim, a Assembleia Mundial definiu os ODMs para melhorar a vida de cerca de um bilhão de pessoas em estado de extrema pobreza, sem água potável, alimentação adequada, cuidados básicos com a saúde e serviços sociais necessários à sobrevivência. O compromisso para combater os males que afligiam as populações foi dividido em oito ODMs, 21 metas e 60 indicadores, e visava, de forma global, a promoção da dignidade humana e o enfrentamento de mazelas como pobreza, fome, doenças, analfabetismo, degradação ambiental e discriminação contra as mulheres (IPEA, 2014).

Diante da criação dos ODM's, muitos governos somente assumiram os compromissos em razão da pressão de seus pares. Apenas por isto foi possível, em setembro de 2000, que a Assembléia Geral da ONU anunciasse a adoção da Declaração do Milênio, abrangendo os oito objetivos como elementos fundamentais para desenvolvimento dos países pobres do planeta. Os Objetivos do Milênio fizeram a diferença, pois, com o correr dos anos, constatou-se crescente redução da pobreza, maior controle das doenças e maior acesso à escolaridade nos locais mais pobres do globo terrestre (SACHS, 2015).

A área da saúde destacou-se entre as demais, os *stakeholders* envolvidos, conjuntamente, desenvolveram novos modelos de tecnologias e negócios, além de mecanismos de financiamento, específicos para atingir os ODMs da saúde. Um bom exemplo, é o *Global Fund to Fight AIDS*⁷, criado em 2001, que propiciou o controle AIDS em vários países (SACHS, 2015).

Desse modo, o site das Nações Unidas Brasil complementa, apresentando os bons resultados ao redor do mundo, referente ao período de 2000-2015, eles também serão detalhados no próximo item com base, principalmente, nas informações do Instituto de Pesquisas Aplicadas (IPEA):

Redução pela metade do número de pessoas que vivem na extrema pobreza;
Redução pela metade do número de pessoas subnutridas desde 1990;

⁷ Fundo Global de Combate à Aids, Tuberculose e Malária - GFATM

Aumento da taxa de matrícula em 91% em relação a 1990;
 Aumento considerável de meninas nas escolas;
 Ampliação da participação política das mulheres;
 Redução em mais da metade na taxa de mortalidade de menores de cinco anos, caindo de 90 para 43 mortes por 1.000 nascidos vivos entre 1990 e 2015;
 Redução em 45% da taxa de mortalidade materna no mundo e melhoria no atendimento às gestantes;
 Redução de cerca de 40% na infecção pelo HIV/AIDS e grandes avanços na redução de mortes por malária e tuberculose; [...]
 (ONU, 2021).

Apesar de enaltecer a definição de grandes objetivos mundiais, Sachs (2015) não deixa de salientar os insucessos, em termos mundiais, dos ODMs em determinadas áreas, um deles se refere ao saneamento básico que careceu de financiamentos significativos; na educação, os avanços também não foram tão importantes como na área da saúde pública. Da mesma maneira, ocorreu com a fome, que ainda atinge fortemente os mais pobres, apesar do progresso agrícola. As comunidades epistêmicas, assim como os líderes políticos, não se envolveram a contento na organização de ações que buscassem maiores avanços nessas áreas.

Tanto os ODM's referentes à saúde, como os demais, serão pormenorizados a seguir, sublinhando-se os resultados obtidos no mundo e no Brasil no referido período, graças ao processo de Governança Global, na definição e acompanhamento dos resultados, na busca pela implementação dos compromissos assumidos e tendo com base a parceria global.

Apresenta-se, a seguir, um balanço dos resultados alcançados, globais e nacionais, período 2000-2015, relativos aos ODMs (quadro 1), por meio das informações fornecidas, principalmente pela ONU e IPEA, em seu V Relatório Nacional de Acompanhamento dos ODMs.

Quadro 1- Os 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) adotados em 2000

ODM 1	Acabar com a fome e a miséria
ODM 2	Educação básica de qualidade para todos
ODM 3	Igualdade entre os sexos e valorização da mulher
ODM 4	Reduzir a mortalidade infantil
ODM 5	Melhorar a saúde das gestantes
ODM 6	Combater a aids, a malária e outras doenças
ODM 7	Qualidade de vida e respeito ao meio ambiente
ODM 8	Todo mundo trabalhando pelo desenvolvimento

Fonte: PNUD, 2015.

Segundo o V Relatório Nacional de Acompanhamento dos ODMs, o processo de acompanhamento dos objetivos ocorreu com a intensa participação lideranças políticas, sociais, empresariais e comunitárias, por meio dos núcleos estaduais, regionais e municipais de ODMs, com realização de seminários e mobilização de mais de 30 mil lideranças para ações voltadas ao alcance das metas dos ODMs (IPEA, 2014, p. 6).

Com o fito de relatar os resultados alcançado com os ODMs, neste item, optou-se por abranger todos eles, uma vez que se relacionam, prioritariamente, com os temas das áreas de saúde, educação qualidade de vida e meio ambiente, questões fortemente impactadas pelo problema habitacional, tema aqui investigado.

Milhões de pessoas no Brasil moram em áreas sem qualquer planejamento urbano, sem oferta de serviços urbanos básicos, precários, informais, improvisados, muitos, pendurados nas encostas, não raro, próximos a áreas industriais, ou lixões e áreas contaminadas, por vezes, sem saneamento básico. Seres humanos que, em função da precariedade da moradia, estão extremamente mais vulneráveis a doenças, como, a tuberculose, malária, pneumonia, entre outras tantas. Entre eles, crianças que morrem antes de completarem 5 anos e gestantes que não são atendidas pelos serviços formais de saúde pública por estarem domiciliadas em áreas distantes.

Dessa feita, na definição dos ODMs, elegeu-se primeiramente a necessidade em se acabar com a fome e a miséria (ODM 1). O grande empenho das Nações envolvidas fez com que o mundo alcançasse cinco anos antes do estipulado a meta de reduzir a pobreza extrema à metade do nível registrado em 1990, ou seja, de 47% para 22%. Entretanto, mais de 1,2 bilhão de pessoas ainda faziam parte desse grupo no período que antecedia 2015. De acordo com a ONU, num grupo de oito pessoas, pelo menos uma não tinha acesso regular à determinada quantidade de alimentos para satisfazer suas necessidades energéticas diárias. E, ainda, 100 milhões de crianças menores de 5 anos estavam subnutridas (IPEA, 2014).

A meta brasileira relativa à redução da pobreza extrema a um quarto do nível de 1990, que faz parte do ODM 01, foi alcançada em 2012, com um nível de menos de um sétimo de 1990, de 25,5% para 3,5%, muito em função de programas como o Bolsa Família, Cadastro Único para Programa Sociais e, ainda, das estratégias do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), que atuam em três eixos: garantia de renda, inclusão produtiva e oferta de serviços público. Cabe salientar que a meta global era bem menos ousada, até 2015, reduzir a pobreza extrema à metade do nível de 1990 (IPEA, 2014).

Com relação à meta brasileira erradicação da fome, o Brasil também ultrapassou a meta internacional, pois entre 1989 e 2006, a desnutrição infantil foi reduzida a um quarto do valor inicial: de 7,1% para 1,8%. Neste caso, um dos mais importantes indicadores é a prevalência de desnutrição em crianças menores de 5 anos (IPEA, 2014).

Entre as Políticas Públicas de Saúde implantadas para se obter os bons resultados, destacam-se algumas, como Ação Brasil Carinhoso⁸ e os esforços dedicados à primeira infância⁹ com a oferta de sulfato ferroso na rede de atenção básica de saúde. E ainda, o Programa Nacional de Suplementação de Vitamina A, estendido para 3.034 municípios, beneficiando 3,7 milhões de crianças em 2013, e ao Programa Nacional de Suplementação de Ferro que atendeu mais de 400 mil crianças do País, no mesmo ano. Além disso, fazem parte das iniciativas de saúde do Brasil Carinhoso a distribuição gratuita de medicamentos para asma nas unidades do “Aqui Tem Farmácia Popular”. Essa doença corresponde à segunda maior causa de internação e óbito de crianças no Brasil (IPEA, 2014).

O ODM 2 tratava da universalização da educação primária. Em algumas regiões da África e da Ásia os índices educacionais eram extremamente reduzidos, além da desigualdade de oportunidades com relação às meninas e às crianças da zona rural. Registrou-se, então, crescimento do ensino primário nos países em desenvolvimento tendo em vista 1990 (de 80% para 90% em 2011), além de melhoria na alfabetização dos jovens e diminuição da desigualdade de gênero (IPEA, 2014).

No Brasil, a universalização do acesso ao ensino fundamental foi atingida com o aumento da quantidade de crianças no ensino fundamental na série e idade corretas, situação melhor do que dos demais países em desenvolvimento. Em 2012, 81% dos alunos com 12 anos cursavam o sexto ou o sétimo ano e a quantidade de jovens de 15 a 24 anos com pelo menos seis anos de estudo completos passou de 59,9%, em 1990, para 84%, em 2012 (IPEA, 2014).

A universalização do ensino no Brasil ainda se evidencia pela redução das desigualdades de acesso entre grupos. Existia uma significativa diferença percentual entre as taxas de brancos e negros em 1990 que foi reduzida para 0,5 ponto percentual em 2012. Entre os 20% mais pobres e os 20% mais ricos, a diferença de acesso à educação foi reduzida de cerca de 30% (em 1990) para 2% em 2012 (IPEA, 2014).

O crescimento do acesso e permanência nas escolas, nos ensinos fundamental e médio, é consequência inequívoca do Programa Bolsa Família (PBF) e em função da obrigatoriedade de frequência à escola de 75% a 85% do ano letivo das crianças e adolescente pertencentes às famílias que recebem o benefício (IPEA, 2014).

O ODM 3 almejava a promoção da igualdade de gênero e da autonomia das mulheres, tendo como uma das metas, até 2015, eliminar as disparidades entre os sexos em todos os níveis

⁸ Trata-se de um dos planos do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM).

⁹ Primeira infância: crianças de 6 meses e 5 anos

educacionais (IPEA, 2014). As perspectivas da ONU, em 2013, indicavam que o mundo alcançaria a meta de eliminar as disparidades entre os sexos em todos os níveis educacionais até 2015. Contudo, os números mostravam que o resultado positivo do ensino secundário e superior evidenciava uma estranha situação de desigualdade, uma vez que em algumas regiões do mundo as mulheres representavam a minoria, já na América Latina, os homens compunham a minoria no que se referia à conclusão do ensino secundário e superior (IPEA, 2014)

Na sociedade brasileira as mulheres enfrentam diferentes adversidades em relação à autonomia ao gênero. No ensino fundamental as diferenças não eram significativas, embora o sexo masculino enfrentasse maiores problemas, em função de maiores expectativas para inserção no mercado de trabalho. No período de 1990 a 2012, a escolarização dos homens no ensino médio aumentou mais do que a das mulheres. Já, no ensino superior a desvantagem masculina foi maior. Em 1990, para cada 100 homens frequentando escolas superiores havia 126 mulheres e, em 2012, para cada 100 homens, 136 mulheres estavam nas universidades, talvez em função do melhor desempenho das mulheres na educação básica.

Entretanto, os melhores resultados das mulheres no ensino superior não se traduziram em melhores inserções no mercado de trabalho, nos salários recebidos e na representação política, resultado, talvez, de questões socioculturais históricas presentes nos processos de socialização, nas famílias e nas escolas (IPEA, 2014).

Ainda com relação à representatividade das mulheres, apesar de cerca 52% do eleitorado brasileiro ser representado por elas, o acesso aos cargos eletivos continuava muito baixo. Mesmo considerando uma alteração na legislação, em 2012, quando as mulheres passaram a representar quase 32% dos postulantes aos cargos eletivos, o resultado do pleito se configurou em somente cerca de 12% para os postos de prefeitos e 13% para os de vereadores (IPEA, 2014).

A pequena representatividade das mulheres nos diferentes contextos sociais é consequência de falhas no seu processo de engajamento; e apesar de alguns avanços, grande parte delas são marginalizadas, não tem voz ativa e nem poder. Persiste a luta pelas condições de igualdade no trabalho, na remuneração e na política. Para a Comissão Sobre Governança Global (1996, p. 28), “o engajamento depende da capacidade das pessoas de prover a sua subsistência [...]”. O maior vigor da sociedade civil se traduz pela competência e eficácia das pessoas em reger suas próprias vidas, melhorando-as. Para tanto, prima-se pelos serviços educacionais, oportunidades às mulheres, acesso às informações e progresso político.

O quarto Objetivo de Desenvolvimento do Milênio (ODM 4) era reduzir a mortalidade na infância, com três indicadores: a taxa de mortalidade na infância¹⁰, a taxa de mortalidade infantil¹¹ e a proporção de crianças de até 1 ano vacinadas contra o sarampo. De acordo com a Relatório dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio 2013, elaborado pela ONU, a taxa mundial de mortalidade na infância havia decrescido em 47% entre 1990 e 2012 (de 90 para 48 mortes por mil nascidos vivos). Em 2012, mais de 6,5 milhões de crianças menores de 5 anos morreram no mundo por doenças consideradas evitáveis. Com isso, a meta global de redução de 75% na taxa de mortalidade (para 2015) ainda não havia sido alcançada.

No Brasil, a taxa de mortalidade na infância passou de 53,7 (em 1990) para 17,7 óbitos por mil nascidos vivos em 2011. Da mesma forma para a meta estabelecida em relação à mortalidade infantil que, de 1990 a 2011, caiu de 47,1 para 15,3 óbitos por mil nascidos vivos, superando a meta de 15,7 óbitos estimada para 2015 (IPEA, 2014).

Os estudos do IPEA (2014) indicam que os bons resultados brasileiros se devem às melhorias sanitárias e sociais, e o acesso universal ao um sistema público, o Sistema Único de Saúde (SUS), após a Constituição de 1988, que proporcionou maior cobertura de atenção básica por meio do Programa Saúde da Família (PSF), presente em 95% das cidades brasileiras, atendimento de cerca de 56% da população; do Bolsa Família, programa de transferência de renda do governo para famílias mais pobres (IPEA, 2014).

Em 2013, o Programa Nacional de Imunizações (PNI) completou 40 anos e, ao longo desses anos, introduziu novas vacinas e realizou campanhas de imunização. A vacina tríplice viral (sarampo, rubéola e caxumba), que substituiu a monovalente contra o sarampo (em 2002), alcançou 99,5% do público-alvo em 2012, reduzindo a mortalidade das crianças. O PNI ainda controlou e erradicou a varíola e eliminou a poliomielite em 1994. Nos anos 2000, as campanhas de vacinação contribuíram para reduzir várias doenças como difteria, tétano neonatal, tétano acidental e rubéola congênita (IPEA, 2014).

O quinto Objetivo de Desenvolvimento do Milênio (ODM 5) visou a saúde materna, com duas importantes metas globais para serem alcançadas até 2015: a) reduzir a mortalidade materna a três quartos do nível observado em 1990; e b) universalizar o acesso à saúde sexual e reprodutiva (IPEA, 2014).

No período 1990-2010, a mortalidade materna caiu de 440 para 240 óbitos por 100 mil nascidos vivos, 45%, nos países em desenvolvimento e na América Latina. Em 1990 eram 130

¹⁰ Infância – crianças menores do que 5 anos.

¹¹ Infantil – crianças menores do que um ano.

óbitos maternos por 100 mil nascidos vivos, já em 2010, 72 óbitos. Com relação à meta “universalizar o acesso à saúde sexual e reprodutiva”, em 2011, a proporção de partos atendidos por profissionais capacitados estava por volta de 66% no mundo em desenvolvimento, e apenas 51% das gestantes realizavam ao menos quatro consultas de pré-natal (IPEA, 2014).

No Brasil, de 1990 a 2011, a taxa de mortalidade materna brasileira caiu 55%, passando de 141 para 64 óbitos por 100 mil nascidos vivos, ou seja, mesmo com este resultado positivo, a razão de mortalidade materna (RMM) ainda estava acima da meta definida para 2015, de 35 mortes por 1.000 nascidos vivos. A meta não havia sido alcançada ainda que, em 2011, “99% dos partos tinham sido realizados em hospitais ou outros estabelecimentos de saúde e por volta de 90% das gestantes haviam realizado quatro ou mais consultas pré-natais (IPEA, 2014, p. 78).

O Brasil ainda definiu para si uma terceira meta: até 2015 deter e inverter a tendência de crescimento da mortalidade por câncer de mama e de colo de útero. Neste caso, em 2014, embora o País tenha atingido a meta em relação ao câncer de colo de útero, a mortalidade por câncer de mama continuava avançando (IPEA, 2014, p. 78).

Segundo o Ministério da Saúde, a mortalidade do câncer de mama no País apresenta uma taxa de 13 mortes por 100 mil habitantes, bem menor do que em vários países desenvolvidos. Mas, a taxa de incidência é alta, cerca de 62,9 casos por 100 mil habitantes, mostrando que o sistema de saúde, mesmo com dificuldades, vem atuando muito bem. A mortalidade por câncer de mama está ligada principalmente acesso ao diagnóstico nos estágios iniciais da doença quando o tratamento é mais efetivo (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2019b)

Com relação aos desafios propostos pelo ODM 6, três metas foram definidas para serem alcançadas: a) interromper a propagação e diminuir a incidência de HIV/AIDS¹² até 2015; universalizar o acesso ao tratamento do HIV/ AIDS até 2010; e reduzir a incidência de malária e outras doenças, como tuberculose até 2015.

Segundo a Organização das Nações Unidas, a primeira meta já havia sido alcançada em 2013 nos países em desenvolvimento. De 2001 a 2011, “o número de novas infecções anuais por HIV para cada 100 pessoas de 15 a 49 anos caiu de 0,09 para 0,06”. Apesar da redução na disseminação da doença, a infecção ainda afetava 2,5 milhões de pessoas por ano (IPEA, 2014, p. 88)

¹² HIV é a sigla em inglês para vírus da imunodeficiência humana. Causador da aids (sigla em inglês para Síndrome da Imunodeficiência Adquirida), ataca o sistema imunológico, responsável por defender o organismo de doenças. Aids é a Síndrome da Imunodeficiência Humana, transmitida pelo vírus HIV, caracterizada pelo enfraquecimento do sistema de defesa do corpo e pelo aparecimento de doenças oportunistas. 07 abr. 2017. disponível em <<http://bvsmis.saude.gov.br/dicas-em-saude/2409-hiv-e-aids>>. Acesso em: 09 fev. 2020.

No Brasil, a taxa de detecção de HIV/AIDS permanecia em torno de 20 por 100 mil habitantes diagnosticados por ano. O número de crianças menores de 5 anos infectadas também caiu, entre 2001 e 2012, de 5 para 3,4 por 100 mil habitantes. A estabilidade da taxa de detecção e o aumento da capacidade de diagnóstico demonstravam “interrupção da propagação da doença e redução da incidência”, como estabelecia a primeira meta do ODM 6 (IPEA, 2014, p. 88).

O ODM 6 propunha que os países alcançassem três metas: interromper, até 2015, a propagação e diminuir a incidência de HIV/aids (meta A); universalizar o acesso ao tratamento do HIV/aids até 2010 (meta B); e reduzir a incidência de malária e outras doenças, como tuberculose, até 2015 (meta C). O Relatório ODMs de 2013 mostrava que a meta A havia sido atingida (IPEA, 2014).

No Brasil, a taxa de detecção de HIV/aids se estabilizou, considerando o período 2004 a 2014, em torno de 20 por 100 mil habitantes diagnosticados por ano, e o coeficiente de mortalidade pela doença diminuiu. A estabilidade da taxa de detecção em um contexto de crescente aumento da capacidade de diagnóstico sinaliza, ao mesmo tempo, a interrupção da propagação da doença e a redução da incidência, evidenciando-se o alcance da meta A do ODM 06 também pelo Brasil (IPEA, 2014).

No Relatório ODM de 2013, a ONU considerava que o mundo não havia atingido a meta B, de universalizar até 2010 o tratamento de pacientes com HIV/AIDS. Em 2011, nos países em desenvolvimento, a terapia chegava a apenas 55% das pessoas que necessitavam. Entretanto, no Brasil, o acesso ao tratamento de HIV/AIDS já era universal e gratuito, proporcionado pelo Sistema Único de Saúde (SUS). Detectada a doença, a pessoa infectada passava a acompanhar a manifestação da carga viral e monitorar o surgimento de doenças oportunistas. Quando preciso, iniciava-se o tratamento com antirretrovirais. De forma que, em 2012, o Ministério da Saúde estimava 718 mil pessoas com HIV/AIDS, equivalendo a uma taxa de 0,4% da população. Desse total, 574 mil haviam sido diagnosticadas, 436 mil, monitoradas e 313 mil recebiam tratamento antirretroviral (TARV). (IPEA, 2014).

Em 2018, o Boletim Epidemiológico HIV/Aids, da Secretaria de Vigilância em Saúde, do Ministério da Saúde, apontava 43.941 novos casos de HIV e 37.161 casos de AIDs¹³ como no Brasil, o acesso ao tratamento de HIV/AIDS já era universal e gratuito, proporcionado pelo Sistema Único de Saúde (SUS). Detectada a doença, a pessoa infectada passava a acompanhar

¹³ HIV e AIDS não são sinônimos. HIV (Vírus da Imunodeficiência Humana) é o vírus causador da aids, que ataca células específicas do sistema imunológico. Já AIDS (Síndrome da Imunodeficiência Adquirida) é a doença causada pelo HIV. Fonte: http://www.aids.gov.br/indetectavel/hiv_aids.html. Acesso: 16 fev. 2020.

a manifestação da carga viral e monitorar o surgimento de doenças oportunistas (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2018).

O relatório Epidemiológico de 2019, informa que de 1980 a junho de 2019, foram identificados 966.058 casos de aids no Brasil¹⁴. O País tem registrado redução do número de casos a cada ano, e a média registrada nos últimos 5 anos foi 39 mil novos de aids. No ano de 2013, apresentaram-se 42.934 casos, já em 2018, 37.161 casos (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2019a).

Desde o ano de 2012, observa-se uma diminuição na taxa de detecção de AIDS no Brasil, que passou de 21,4 por 100.000 habitantes para 17,8 por 100.000 habitantes em 2018, essa redução na taxa de detecção tem sido mais acentuada desde a recomendação do “tratamento para todos”, implementada em dezembro de 2013 (BRASIL, 2018).

Em Santos, no Estado de São Paulo, a redução dos casos de AIDS/HIV foi bastante significativa. Informações do Boletim Epidemiológico HIV/Aids, da Secretaria de Vigilância em Saúde (2019), dão conta que no período de 1989-2006, registrou-se 5.637 casos de AIDS, cerca de 217 casos por ano. Já no período posterior, de 2007 a 2019, o total de casos diminuiu, correspondendo a 1.924, cerca de 160 casos por ano. Com relação ao número de óbitos, de 1996 a 2006, morreram 1.241 pessoas, cerca de 124 casos por ano. No período de 2007 a 2018, houve também uma redução, cerca de 54 pessoas morreram por ano (Tabela 1).

A Taxa de Detecção total da doença em Santos/SP, em 2018, era de 48,5 por 100 mil habitantes e reduziu para 23,3. Observando-se que o menor índice está com a população feminina, cuja taxa de detecção por 100 mil habitantes foi de 35,6 em 2008 para 11,6 em 2019. Já, com relação ao público masculino, a taxa de detecção de 64 em 2008 reduziu para 36,8 em 2019.

A redução constatada nos números de casos de AIDS no Brasil e, especificamente em Santos/SP, deve-se às ações do Sistema Único de Saúde (SUS). Esse sistema de saúde universal, desde 1996, distribui, sem nenhum custo ao usuário, todos os medicamentos antirretrovirais; e desde 2013, garante tratamento para as pessoas que vivem com HIV, isto independe da carga viral (BRASIL, 2020, online).

Quanto à malária a meta C do ODM 06 consistia em reduzir, até 2015, a incidência da malária no mundo, e de outras doenças. De 2000 a 2011, registrou-se no mundo uma redução de mortalidade por malária em 25%, significando que a meta global já havia sido conquistada. No Brasil, de 1994 a 2014, foram notificados, conforme média anual, 458,9 mil casos de

¹⁴ Tabela 9 do Relatório Epidemiológico do Ministério da Saúde 2019.

malária, sendo que a curva nem sempre se apresentou linear. No entanto, desde 2012, a tendência tem sido de redução constante, chegando a 1,3 caso por mil habitantes em 2012 (IPEA, 2014).

Ainda com referência à meta C do ODM 06, o Brasil decidiu incluir indicadores para monitorar a incidência da hanseníase que, no período 1994 e 2012, registrou uma taxa de detecção de 22 casos por 100.000 habitantes. Em 2012 o coeficiente de detecção já era de 17,2 casos por 100 mil habitantes. Ainda que os valores apresentados pelo Brasil sejam considerados regulares, com 85,9% de pacientes curados em 2012, algumas regiões demandam a intensificação de novas estratégias para alcançar a eliminação da hanseníase (IPEA, 2014).

O ODM 7 visava assegurar a sustentabilidade ambiental do planeta, alcançando quatro metas:

- a) integrar os princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas e programas e reverter a perda de recursos ambientais;
- b) reduzir a perda da biodiversidade;
- c) acesso à água potável e ao saneamento básico,
- d) melhoria das condições de vida da população urbana em assentamentos precários (IPEA, 2014, p. 100).

Tabela 1 – AIDS no Município de Santos/SP

Santos/SP Casos de AIDS de	1989-2006	2007 - 2019	Total
Total	5.637	1.924	7.561
Homens	3.830	1.227	5.057
Mulheres	1.807	697	2.504
Taxa de detecção por 100 mil hab.	2008	2019	
Geral	48,5	23,3	-
Homens	64	36,8	-
Mulheres	35,6	11,6	-
Óbitos	Taxa bruta de mortalidade Total	Taxa bruta de mortalidade 1989- 2006	Taxa bruta de mortalidade 2007 - 2018
	1.885	1.241	644

Fonte: Ministério da Saúde - Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de doenças Crônicas e Infecções transmissíveis. Indicadores básicos de HIV/AIDS nos municípios brasileiros. Disponível em: indicadores.aids.gov.br. Acesso em: 16 fev. 2020. (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2019a)

A Organização das Nações Unidas (ONU) apontava um certo progresso mundial no alcance das metas A e B do ODM 7, apesar da dificuldade em se mensurar os resultados, alguns exemplos de sucesso eram mencionados, como a redução de 98% do consumo de substâncias que destroem a camada de ozônio (IPEA, 2014).

Já o Brasil, com mais da metade do seu território coberto por florestas, além de ser considerado um dos celeiros da biodiversidade mundial, contribuía para preservá-la, pois o desmatamento, em todos os biomas, da Amazônia ao Pampa, estava caindo significativamente nos últimos anos (IPEA, 2014). Embora, e infelizmente, o atual Governo tenha desconsiderado essa questão de sua pauta de prioridades, ocasionando uma expansão do desmatamento que se apresenta vigorosamente. Em abril de 2020, o Sistema de Alerta ao Desmatamento (SAD) constatou 529 quilômetros quadrados de desmatamento na Amazônia Legal, representando um aumento de 171% em relação a abril de 2019. À época o desmatamento havia somado 195 quilômetros quadrados (IMAZON, 2020, n.p.).

O desmatamento detectado em abril de 2020 ocorreu no Pará (32%), Mato Grosso (26%), Rondônia (19%), Amazonas (18%), Roraima (4%) e Acre (1%). Considerando o período de janeiro a abril de 2020 o desmatamento acumulado é de 1.073 quilômetros quadrados, o que representa um aumento de 133% em relação ao mesmo período de 2019, quando o desmatamento totalizou 460 quilômetros quadrados (IMAZON, 2020, n.p.).

Das metas do ODM 7, somente a meta C tinha um critério objetivo e mensurável para determinar seu alcance de reduzir pela metade, até 2015, a proporção da população sem acesso permanente e sustentável à água potável e ao esgotamento sanitário. Segundo a Organização das Nações Unidas (ONU), em 2013, parte dessa meta já havia sido atingida cinco anos antes do prazo, com redução do percentual de pessoas no mundo sem água potável, de 24% para 11%, entre 1990 e 2010, entretanto o mesmo não ocorria com o acesso ao esgotamento sanitário que ainda não havia sido alcançado em 2013 (IPEA, 2014).

O Brasil tem um indicador de acesso à água que se aproxima do indicador da meta mundial, percentual de moradores em domicílios particulares permanentes com abastecimento de água potável por rede geral de distribuição. Assim, a população brasileira abastecida com água cuja origem é a rede geral abastecimento, com canalização interna ou não, cresceu de 70,1% em 1990 para 85,5% em 2012. Em outras palavras, no período de 1990 a 2012, o País reduziu a parcela de pessoas sem acesso à água, de cerca de 29,9% para 14,5%, evidenciando-se o atingimento de uma parte da meta C do ODM 7 (IPEA, 2014).

Nas áreas urbanas, a população com abastecimento de água passou de 89,6% em 1990 para 93,4% em 2012. No meio rural, em 2012 apenas 35,1% da população tinha acesso à água da rede geral, considerando-se que em 1990, somente 15,9% da população recebia água da rede geral de abastecimento (IPEA, 2014).

Os números demonstram que o acesso à água também depende da renda das pessoas. Em 2012, por volta de 68% dos brasileiros extremamente pobres tinham acesso à rede geral de água, sendo que em 1990, eles eram apenas 32,6% (IPEA, 2014).

O relatório IPEA (2014) conclui que o Brasil cumpriu integralmente a meta C, em 2012, as porcentagens de pessoas sem acesso à água e sem acesso ao esgotamento sanitário já estavam abaixo da metade do nível de 1990.

No Brasil, de 1990 a 2012, o acesso ao esgotamento sanitário passou de 53% para 77%, ao encontro do cumprimento da meta, pois a população sem acesso ao saneamento básico caiu de 47% para 23%. No meio urbano o avanço foi de 57% da população em 1990 para 88,3% em 2012 com acesso ao esgotamento sanitário. Entretanto, no meio rural, os percentuais são bem acanhados, de 12,1% da população em 1990 para 33,6% em 2012 com acesso ao esgotamento sanitário (IPEA, 2014).

Os serviços de saneamento básico estão fortemente relacionados à saúde da população, uma vez que garantem o acesso aos serviços, infraestruturas e instalações operacionais adequadas, propiciando o abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana, tratamento de resíduos, drenagem, manejo de águas pluviais, além de ações direcionadas à educação e preservação do meio ambiente. Muitas doenças, como as frequentes diarreias, dengue, febre tifoide, hepatite, malária, entre outras, são o resultado de um inadequado serviço de saneamento básico, agravado pelo crescimento urbano desordenado e moradias precárias.

A meta D do ODM 7 diz respeito à percentagem da população urbana vivendo em moradias inadequadas. Moradia inadequada é aquela que não conta com qualquer uma das seguintes características:

- a) abastecimento de água adequado;
- b) esgotamento sanitário adequado;
- c) paredes em alvenaria ou em madeira aparelhada e cobertura de telhas ou laje;
- d) densidade habitacional de até três moradores por cômodo servindo de dormitório; e
- e) segurança da posse da moradia (imóvel e terreno próprios; imóvel financiado em terreno próprio com prestação de até 30% da renda domiciliar ou imóvel com aluguel de até 30% da renda domiciliar). (IPEA, 2014, p. 117).

O indicador da meta D do ODM 7 consistia na percentagem da população vivendo em moradias inadequadas. O objetivo era alcançar melhores condições de vida para, pelo menos, 100 milhões de habitantes em assentamentos precários, até 2020, mas, já em 2013, a Organização das Nações Unidas (ONU) considerava a meta atingida, uma vez que mais de 200 milhões de moradores de assentamentos precários possuíam acesso à água potável e ao esgotamento sanitário, ou passaram a viver em casas construídas com materiais duráveis ou

com menor adensamento. No Brasil, o percentual de população urbana com moradias inadequadas caiu de 53,3%, em 1992, para 36,6% em 2012 (IPEA, 2014).

Importante ressaltar que o indicador da meta D, do ODM 7, “não leva em conta a inserção espacial em assentamentos precários, aglomerados subnormais ou favelas” (IPEA, 2014. p. 119), até porque nem sempre as moradias inadequadas fazem parte de assentamentos precários (IPEA, 2014).

No entanto, importa ressaltar que Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2013;2010) realiza estatísticas sobre assentamentos, a cada censo demográfico, desde o Censo de 1991. A expressão setores subnormais, como sinônimo de aglomerados carentes de serviços públicos, em situação de irregularidade fundiária e com ocupação desordenada, surgiu já em 1950 (IPEA, 2014)

Em 2010 o Brasil, 323 municípios apresentavam aglomerados subnormais, sendo que a metade fazia parte da região Sudeste, configurando que este é um fenômeno preponderantemente metropolitano. Haja vista que, as regiões metropolitanas (RM) e as regiões integradas de desenvolvimento (Ride) abrigavam por volta de 91% dos moradores em aglomerados subnormais do Brasil.

Grande parte da população vive em assentamentos precários e informais, pois a terra urbanizada é cara e a população sofre com a incapacidade de arcar com tais custos e com a falta de alternativas habitacionais formais acessíveis. Reverter esse quadro, demanda investimento em urbanização, regularização fundiária, novas alternativas de acesso a moradias direcionadas à população mais pobre (IPEA, 2014).

Neste contexto, importa frisar o estudo realizado pela Fundação João Pinheiro (FJP, 2021) que, utilizando-se de uma nova metodologia, informa que o déficit habitacional estimado para o Brasil, em 2019, é de 5.876.699 domicílios, destes 5.044.322 estão localizados em área urbanizada e 832.377, em área rural. O número total representa 8% da quantidade total de domicílios brasileiros tidos como particulares permanentes e improvisados (FJP, 2021, p.112-115).

O déficit habitacional brasileiro se caracteriza pela soma dos seguintes subcomponentes: domicílios rústicos, domicílios improvisados, unidades domésticas conviventes, domicílios identificados como cômodo, domicílios identificados com ônus excessivo de aluguel urbano.

O estudo da FJP também apresenta informações sobre a inadequação de domicílios urbanos no Brasil em 2019, que corresponde a 24.893.961 domicílios, cujos componentes são: carência de infraestrutura urbana, carências edilícias e inadequação fundiária urbana (FJP, 2020, p. 154).

Maricato (2015) acrescenta que o Programa Minha Casa Minha Vida foi lançado pelo governo brasileiro em 2009, representando uma política habitacional com subsídios do Governo Federal. Capitaneado pelo então Ministério da Casa Civil e em parceria com empresários do setor, o programa incluía regras de securitização do empréstimo para dar maiores garantias e segurança ao financiamento. Entretanto, infelizmente, a questão fundiária não evoluiu (MARICATO, 2015a).

A política urbana tem sido ausente nos debates políticos e políticas públicas nas últimas décadas, e esta invisibilidade cresceu a partir da globalização. Em alguns países essa questão é histórica, nem o Estado, nem o mercado estão preocupados com as moradias dos trabalhadores. Por esse motivo, enquanto descansa, em suas horas de folga, essa população mais pobre constrói o seu próprio bairro, a sua própria moradia. “As favelas fazem parte da reprodução da força de trabalho formal” e estão fortemente presentes em países como o Brasil (MARICATO, 2015a, p. 20).

A Regularização Fundiária emerge representando uma forma de se adotar ações jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que regularizem os assentamentos irregulares e a titulação de seus ocupantes, garantindo o direito social à moradia. Na mesma direção, a premente necessidade de que os planos urbanos municipais cuidem do crescimento urbano desordenado, principalmente nas periferias das cidades, assim como das áreas urbanas subutilizadas. A redução do déficit habitacional requer financiamentos, com recursos dos três níveis governamentais para atender, principalmente, a demanda acumulada das famílias de média-baixa e baixas rendas, assim como às novas demandas habitacionais, normais em quaisquer sociedades.

Isto posto, neste capítulo foi possível verificar os resultados obtidos com os ODMs e a evolução ocorrida no período 2000-2015, levando os países a construírem uma nova Agenda Global. Assim sendo, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODSs) seriam criados sobre o legado dos ODMs, mais amplos e inclusivos, e contemplariam as dimensões econômica, social e ambiental para guiar as ações dos novos anos que se seguiriam, tendo como norte 2030, em áreas essenciais aos seres humanos e planeta (IPEA, 2014).

Os líderes motivados com os resultados dos ODM's e frente às perspectivas dos ODSs fizeram constar no documento O Futuro Que Queremos que as metas da nova Agenda Global deveriam ser:

ser orientadas para ações, concisas e fáceis de entender, em número limitado, ambiciosas, de natureza global, e universalmente aplicáveis a todos os países, tendo em conta as diferentes realidades, capacidades e níveis de

desenvolvimento e respeitando as políticas e prioridades nacionais (MMA, 2012).

A definição dos novos objetivos da Agenda 2030, discutidos no próximo item, se deu com a realização de uma pesquisa global, sob a coordenação da ONU, com a participação de mais de 1,4 milhão de pessoas de mais de 190 países, envolvendo governos, sociedade civil, empresas, universidades etc., por meio da plataforma online *My world* (ONU, 2021).

2.2.2 Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODSs)

Os líderes mundiais, reunidos na sede da ONU, em 2015, decidiram por um Plano de Ação global, composto por 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável que abrangem a dimensão econômica, social e ambiental mediante cinco eixos: pessoas – para acabar com a fome e promover a dignidade e igualdade entre os seres humanos; planeta, visa proteger o planeta da degradação; prosperidade – assegurar vida próspera para todos; paz - promover sociedades pacíficas e parceria global para o desenvolvimento sustentável. A Agenda 2030 e seus objetivos propõem uma lista de 169 metas transformadoras para livrar a humanidade da pobreza extrema, da fome, das desigualdades e dos efeitos deletérios da perda da biodiversidade e do aquecimento global. Enfim, são aspectos imprescindíveis ao alcance de sociedades sustentáveis.

Ao contrário dos ODMs que se aplicavam prioritariamente aos países pobres, os ODSs são universalmente aplicáveis. Tanto os países ricos como os pobres devem promover a inclusão social em todos os aspectos, a igualdade de gênero, cuidados ambientais com sistemas de saneamento básico e sistemas de energia de baixo carbono, entre outros. Os ODSs devem criar uma predisposição global para resolução de problemas mundiais e implementação de tratados internacionais (SACHS, 2015).

Ressalte-se que foram necessários três anos, de 2012 a 2015, para que a Assembléia Geral da ONU acordasse os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODSs). Definiu-se também que cada nação deveria estabelecer seus próprios objetivos nacionais, respeitando circunstâncias e prioridades nacionais (SACHS, 2015).

Assim, a nova Agenda surge propondo novos desafios em relação à anterior e recomendando que os esforços iniciados em prol dos ODSs (Quadro 2, página seguinte) levassem em conta os resultados alcançados com os ODMs.

Quadro 2 – Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODSs) – Agenda 2030

Objetivo 1	Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares.
Objetivo 2	Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável
Objetivo 3	Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades.
Objetivo 4	Assegurar a educação inclusiva, e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos
Objetivo 5	Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas
Objetivo 6	Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos.
Objetivo 7	Assegurar o acesso à energia confiável, sustentável, moderna e barata para todos.
Objetivo 8	Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos.
Objetivo 9	9 Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação.
Objetivo 10	Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles.
Objetivo 11	Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.
Objetivo 12	Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis.
Objetivo 13	Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos.
Objetivo 14	Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável.
Objetivo 15	Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade.
Objetivo 16	Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.
Objetivo 17	Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

Fonte: Elaborado pela autora com base em ONU, 2015.

O “Relatório Acompanhando a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável: subsídios iniciais do Sistema das Nações Unidas no Brasil sobre a identificação de indicadores nacionais referentes aos objetivos de desenvolvimento sustentável”, publicado em 2015 e coordenado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), trouxe contribuições para o planejamento e efetiva implementação da agenda 2030 no Brasil (PNUD, 2015). Sem dúvida, um importante apoio aos municípios e demais entes federativos para planejar, executar e controlar ações que levem ao alcance dos ODSs.

O Decreto nº 8.892, de 27 de outubro de 2016, criou a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (CNODS), com representantes dos três níveis de governo e da sociedade civil, e se constituiu em um espaço para articulação, mobilização e diálogo com os entes federativos e a sociedade. A Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) ficaram responsáveis pelo assessoramento técnico permanente à CNODS, definindo a discussão sobre

indicadores para o monitoramento dos ODSs e sua adequação à realidade nacional (SÃO PAULO, 2020).

Em dezembro de 2018 a Comissão Nacional para os ODSs divulgou o relatório de atividades 2017–2018 que resumia o caminho de implementação da Agenda 2030 no Brasil. Criou-se a Câmara Temática para “Parcerias e Meios de Implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável” no âmbito da CNODS. A finalidade da Câmara Temática, cuja vigência foi até junho de 2019, era de subsidiar as decisões da CNODS por meio da elaboração de estudos técnicos e propostas referentes ao desenvolvimento e aperfeiçoamento de políticas e ações necessárias à consolidação dos objetivos e das metas da Agenda 2030 (SÃO PAULO, 2020).

Em 2019, segundo a mesma fonte, o governo brasileiro alterou significativamente as diretrizes para o cumprimento da Agenda 2030. Em abril do mesmo ano, publicou-se o Decreto nº 9.759, com efeito legal a partir de junho de 2019, que extinguiu a Comissão Nacional para os ODS. Esse dispositivo eliminou não apenas a CNODS, mas também diversos órgãos criados por decretos e/ou portarias, restando apenas aqueles criados por meio de leis.

Contudo, ainda em abril de 2019, o relatório "Agenda 2030 - Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável" foi apresentado no III Fórum sobre o Desenvolvimento Sustentável, realizado na sede da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), em Santiago, no Chile. O documento, coordenado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), apresentou as propostas de adequação das metas globais à realidade brasileira (SÃO PAULO, Município, 2020).

Após a extinção da CNODS pelo atual Governo, a governança da Agenda 2030 no Governo Federal passou a ser articulada pela Secretaria de Governo da Presidência da República (SEGOV-PR). O Decreto nº 9.980, de 20 de agosto de 2019, estabeleceu como competência da Secretaria Especial de Articulação Social (SEAS/SeGov) a implementação da Agenda 2030 no Brasil. No entanto, no dia 27 de dezembro, o Presidente da República vetou o art. 3º do Projeto de Lei nº 21, de 2019-CN, referente à adoção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) como diretriz do Plano Plurianual (PPA) 2020–2023 (SÃO PAULO, Município, 2020).

Em 2017, o Brasil apresentou durante o Fórum Político de Alto Nível, na cidade de Nova York, o seu Relatório Nacional Voluntário sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Já em 2019, o Relatório Nacional Voluntário (RNV) não foi apresentado, da mesma forma o País não participou das discussões da edição do Fórum Político de Alto Nível de 2020. De modo

que, em função do novo contexto político no nível federal, o debate internacional da agenda 2030 ficou extremamente prejudicado (SÃO PAULO, Município, 2020).

Os dois documentos mencionados neste item, Relatório Acompanhando a Agenda 2030 [...] do PNUD e Agenda 2030 - Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, este coordenado pelo Ipea, serão utilizados no item 4.7 com o fito de discutir os indicadores por eles sugeridos referentes às metas 11.1, 11.2, 6.1 e 6.2, em relação ao Brasil e, especificamente, no que tange ao município de Santos/SP.

2.2.2.1 ODS 11 - Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis

As cidades têm papel fundamental no cumprimento do desenvolvimento sustentável, desta forma no alcance dos objetivos e metas da Agenda 2030. Até 2050, a maior parte da população mundial viverá em áreas urbanas, pois nelas estão as oportunidades de desenvolvimento econômico, cultural e social emergindo daí a incumbência de se trabalhar no desenvolvimento por meio da urbanização inclusiva, habitação e mobilidade adequadas, com acesso da população aos equipamentos urbanos seguros e acessíveis, salvaguarda do patrimônio cultural e natural, redução dos impactos ambientais negativos.

Assim, o ODS 11 contempla sete metas, apresenta três sugestões de como implementá-las e inclui três propostas de implementação. As duas primeiras metas, 11.1 e 11.2, estão voltadas para a habitação e o fornecimento de serviços básicos em assentamentos urbanos, além de transporte, saneamento básico, atenção às pessoas mais vulneráveis etc. A meta 11.3 trata do planejamento e do gerenciamento dos assentamentos humanos. A meta 11.4 trata da proteção das heranças cultural e natural. A meta 11.5 refere-se às consequências das catástrofes e perdas econômicas. Por fim, as Metas 11.6 e 11.7 envolvem questões ambientais, tais como qualidade do ar, gestão de resíduos e espaços verdes e espaços públicos seguros. “As cidades e os atores locais são essenciais no contexto do Objetivo 11, são também fundamentais para a implementação geral da Agenda 2030”. (BRANDI, 2018, p. 65). Ver Quadro 3.

No que diz respeito à precariedade da moradia, é importante destacar que os assentamentos urbanos precários são conceituados pelo IBGE (2020) como *aglomerados subnormais* que significa “cada conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais [...]”. Assim, não são aglomerados subnormais os conjuntos de domicílios com menos de 50 unidades habitacionais, ainda que sejam precários, depreende-se então que o número de pessoas que residem nessas moradias é bem maior do que o indicado pelo IBGE.

A maior parte das metas dos 17 ODSs será exitosa, segundo Brandi (2018), se forem implementadas com a cooperação das cidades e atores locais, uma vez que eles são fundamentais no desenvolvimento e implementação das estratégias e no monitoramento das ações. O protagonismo das cidades nessa empreitada poderá propiciar a implementação dos ODSs e o alcance do desenvolvimento sustentável.

No entanto, segundo análise da autora, especificamente no que tange ao ODS 11 (Quadro 3), as metas são muito abrangentes e com poucas especificações e informações sobre as suas formas de consecução. Algumas questões não foram adequadamente abordadas, como a desigualdade, o bem-estar social e a tecnologia da informação e da comunicação. E, ainda, uma possível negligência a respeito da contribuição das cidades para uma mudança global, por exemplo a respeito às emissões de gases poluentes.

Quadro 3 – Metas do ODS 11 – tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.

11.1	Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas;
11.2	Até 2030, proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão dos transportes públicos, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos;
11.3	Até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis, em todos os países;
11.4	Fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo;
11.5	Até 2030, reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por catástrofes e substancialmente diminuir as perdas econômicas diretas causadas por elas em relação ao produto interno bruto global, incluindo os desastres relacionados à água, com o foco em proteger os pobres e as pessoas em situação de vulnerabilidade;
11.6	Até 2030, reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, gestão de resíduos municipais e outros;
11.7	Até 2030, proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, particularmente para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência;
11.a	Apoiar relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, periurbanas e rurais, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento;
11.b	Até 2020, aumentar substancialmente o número de cidades e assentamentos humanos adotando e implementando políticas e planos integrados para a inclusão, a eficiência dos recursos, mitigação e adaptação às mudanças climáticas, a resiliência a desastres; e desenvolver e implementar, de acordo com o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, o gerenciamento holístico do risco de desastres em todos os níveis;
11.c	Apoiar os países menos desenvolvidos, inclusive por meio de assistência técnica e financeira, para construções sustentáveis e resilientes, utilizando materiais locais.

Fonte: ONU BR NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL (2015). Disponível: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030>. Acesso: 25/04/2018. (grifo nosso). Elaborado pela autora, 2019.

O Relatório Acompanhando da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (2015) afirma que o Brasil tem muito dados e informações sobre temas urbanos, especialmente

relativos ao acesso aos serviços básicos. Entretanto, no que diz respeito ao ODS 11, eles são insuficientes, principalmente nas políticas públicas e acesso para pessoas portadoras de deficiências (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2015).

2.2.2.2 Crise social, econômica e sanitária provocada pela pandemia da Covid 19

Diante da assombrosa experiência vivenciada pela humanidade no ano 2020, estendendo-se para 2021, discute-se a pandemia da COVID 19, que não só afetou a saúde e a economia mundial como todas as expectativas anteriormente traçadas para um futuro próximo, de modo que as previsões deverão ser ajustadas em função deste momento demasiadamente crítico da humanidade. Todo esforço voltou-se aos cuidados com a saúde mundial, inclusive com a vacinação em fase de desenvolvimento e aprovação, e da economia, devastada pelo confinamento.

A Organização Mundial da Saúde (OMS), no dia 11 de março de 2020, declarou que no mundo já havia mais de 118 mil infecções, com 4.291 mortes, a maioria na China, e, naquele momento, a COVID 19 já estava presente em 114 países.

A Organização Mundial do Trabalho (OIT), em matéria de 19 de abril de 2020, divulgava que 1,6 bilhão de trabalhadoras (es) na economia informal corriam o risco de perder seu meio de subsistência em função do surto da COVID 19, e da necessidade de confinamento e por ser este grupo o mais vulnerável.

Mais 436 milhões de empresas no mundo, dos mais diversos setores da economia, enfrentavam o risco de paralisar suas atividades. Destes, 232 milhões de empresas pertenciam ao comércio atacadista e varejista, 111 milhões eram do setor manufatureiro, 51 milhões no setor de hospedagem e serviços de alimentação e 42 milhões no setor imobiliário e outras atividades comerciais (OIT, 2020).

Grande aumento do desemprego, do subemprego, com reduções nas horas de trabalho e nos salários, assim como no trabalho autônomo, especialmente nos países em desenvolvimento, devido às restrições ao deslocamento de pessoas e de bens. A OIT estimava que essas perdas chegassem a entre US\$ 860 bilhões e US\$ 3,4 trilhões até o final de 2020, afetando o consumo de bens e de serviços e as novas perspectivas de negócios (OIT, 2020).

A pandemia prejudica mais os pobres e vulneráveis e ameaça empurrar milhões de pessoas para a pobreza. No ano de 2020, após décadas de progresso constante na redução do número de pessoas que vivem com menos de US \$ 1,90/dia, a pandemia veio e provocou uma reviravolta na luta contra a pobreza extrema (WORLD BANK GROUP, 2020).

Grande parte das estimativas dão conta que essa mudança deve empurrar entre 88 milhões e 115 milhões de pessoas a mais para a pobreza extrema. Desde 1998, ganhos importantes e contínuos foram obtidos na redução da pobreza global, mas o ritmo dos avanços havia diminuído nos últimos anos. O alcance da meta de redução da pobreza para menos de 3% em nível global até 2030 já parecia irreal, e carecia de uma melhoria ampla e sustentada no crescimento econômico inclusivo (WORLD BANK GROUP, 2020).

Mais de 40% dos pobres globais vivem em economias afetadas por conflitos e violência e, em algumas economias, a maioria dos pobres do mundo, cerca de 132 milhões vivem em áreas com alto risco de enchentes, outra parte vive em áreas afetadas por diversos conflitos. Muitos dos novos pobres estão enfrentando a pandemia da COVID 19 em ambientes urbanos congestionados, trabalhando na informalidade, desprovidos de uma rede de segurança social e com muitas restrições de mobilidade. Enfim, conflitos, mudanças climáticas e COVID-19 estão impactando mais ainda os pobres do mundo. “Nenhuma doença anterior se tornou uma ameaça global tão rapidamente quanto a COVID-19” (WORLD BANK GROUP, 2020).

No Brasil, a crise mostrou as fraquezas da economia, sustentada na “austeridade, na desindustrialização, no trabalho informal, na especialização da produção de bens primários para exportação”. Além de depender da economia externa, a promulgação da Emenda Constitucional nº 95/2016 que congelou por 20 anos os gastos públicos dificultou a obtenção de recursos para a saúde e manutenção de melhorias das redes de serviços. Some-se a tudo isso, a desmobilização de programas como Mais Médicos, Farmácia Popular, distribuição de medicamentos para pacientes crônicos, entre outros” (COSTA, 2020, p. 970).

Tendo em vista a grave situação financeira de parcela da população brasileira em função da pandemia da COVID 19, o Governo Federal precisou liberar, em abril de 2020, um Auxílio Emergencial de R\$600,00 (seiscentos reais) a microempreendedores individuais (MEI), trabalhadores autônomos e desempregados, sendo que até dois membros da mesma família poderiam recebê-lo. Às mulheres, únicas responsáveis pelas despesas da casa e enquadradas nas regras definidas pelo programa, foi concedido R\$ 1.200,00. Em setembro de 2020, o valor foi reduzido pela metade e, em dezembro do mesmo ano, foi encerrado sob alegação do governo federal de que não havia recursos para manter o auxílio.

Dados do IPEA (06/01/2021) dão conta de que, em novembro de 2020, 4,32% dos domicílios, envolvendo cerca de 3 milhões de pessoas, sobreviveram somente com os rendimentos recebidos do Auxílio Emergencial. Os estados do Nordeste brasileiro e o estado do Piauí apresentaram maior proporção de domicílios que dependeram exclusivamente desse auxílio emergencial.

Neste contexto de intensa crise sanitária, o País tem dificuldade para dispor de recursos suficientes para atender aos pacientes diagnosticados com a COVID-19, com a escassez de equipamentos de segurança, como máscaras, luvas, avental, óculos e, da mesma forma, leitos de Unidade de Terapia Intensiva (UTI) e respiradores em quantidade insuficiente para atender a população doente (COSTA, 2020).

Em plena era digital, imperou a informalização, a terceirização, a subcontratação, enfim a precarização do trabalho, com mais de 50% da mão de obra em trabalhos informais, sem o direito do trabalho, sem carteira de trabalho e fora da rede de proteção social, além do desemprego e do rebaixamento salarial (COSTA, 2020).

Segundo a autora, e principalmente neste momento de crise sanitária, a mudança desse quadro depende da revisão da Emenda Constitucional nº 95 para evitar o crescimento da precarização, além da adoção de políticas públicas de emprego para proteger os trabalhadores informais. O governo deveria utilizar, e ampliar, os já conhecidos programas que contribuíram para a redução das desigualdades sociais no início deste século: Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV); o Programa Bolsa Família (PBF) e o Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER), com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador. Dessa forma será possível fazer com que a economia retome seu crescimento em longo prazo (COSTA, 2020).

A pandemia chamou a atenção para a ausência de saneamento básico e da alta densidade de pessoas por metro quadrado nas favelas, de maneira que é preciso aumentar os investimentos públicos e privados na saúde, no saneamento básico, na habitação popular e na infraestrutura urbana. “Num país onde não se universalizou o saneamento básico, fica difícil exigir o isolamento social a uma extensa população que não tem água encanada nem recursos financeiros para comprar sabão e álcool em gel (COSTA, 2020, p. 974).

Ao encontro das ideias de Costa (2020) e discutindo sobre as políticas que reduzem a desigualdade, Veiga (2016) sugere um sistema tributário efetivamente progressivo. Afirmar também que uma política de rápido impacto é a transferência monetária condicionada, *CCTs - Conditional Cash Transfers*, mencionando alguns exemplos: a) em Bangladesh, o estipêndio para alunos do primário; b) na Colômbia, o Famílias em Ação; c) no Brasil, o Bolsa Família; d) no México, o Prospera; e) nas Filipinas, o 4P.

Outras políticas redutoras de desigualdade, cujos efeitos não são tão imediatos, porém duradouros e profundos, referem-se aos investimentos em saúde e educação, principalmente na primeira infância. Contudo, no Brasil, elas não seriam tão exitosas em função da “tragédia estrutural do saneamento”. No País, “mais da metade das crianças de até cinco anos chafurda

diariamente em esgotos”. As infecções parasitárias prejudicam sobremaneira o sistema imunológico das crianças. “Frequentes diarreias até os cinco anos roubam do cérebro as calorias necessárias ao seu desenvolvimento”. Enfim, o cenário seria mais animador se o saneamento básico pudesse ser universalizado em pouco tempo (VEIGA, 2016, n. p).

Essas medidas, que antes da pandemia já se faziam necessárias, especificamente no Brasil, tornam-se emergentes diante dos grandes desafios sanitários, sociais e econômicos a serem enfrentados. Será necessário imprimir esforços na mobilização de planos federais, estes, principalmente, estaduais e municipais para evitar que o aumento das desigualdades sociais e econômicas impossibilitem a gestão do caos, instalado ou agravado com a pandemia da COVID 19.

E quanto ao cumprimento dos ODSs? Ora, tudo está interligado, as ações sugeridas acima vão ao encontro dos objetivos do desenvolvimento sustentável e poderiam representar, infelizmente pela forma, uma inequívoca oportunidade de melhoria nos indicadores nacionais relativos aos ODSs da Agenda 2030.

2.3 Cidades Sustentáveis e ONU Habitat

Este capítulo tem como objetivo discutir o modelo de cidade sustentável, além dos conceitos de sustentabilidade e desenvolvimento sustentável considerando relevantes fontes de pesquisa, além das Agendas Habitat. Como seria este lugar ou até que ponto ele garantiria à população o direito à cidade?

Interessante, primeiramente, discutir o conceito de desenvolvimento sustentável que, para Barbieri (2020, p. 47), sugere algo permanente, transmitido de geração em geração, que corresponde ao “significado de manutenção e conservação indefinidamente dos recursos naturais”. Existe uma controvérsia em torno do termo sustentável “que significa o que pode ser sustentado, mantido, garantido, assegurado”.

A expressão sustentabilidade ambiental, segundo o autor, veio das Ciências Biológicas e aplica-se aos recursos renováveis que podem ser eliminados pela exploração exacerbada. Nesse contexto, a sustentabilidade somente será possível se houver limite na exploração dos recursos, permitindo à natureza a sua renovação.

O crescimento não é o objetivo por si só como tem sido tratado há décadas, externalizando os custos sociais e ambientais e fazendo crescer a desigualdade econômica e social interna e externamente às Nações. “A rigor, a sua tendência é exacerbar o círculo vicioso da pobreza e da degradação ambiental”. (SACHS, 1993, p. 19), inviabilizando a sustentabilidade ambiental.

O Relatório Nosso Futuro Comum (*Our Common Future*), da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1988, p. 46) consolidou a expressão “desenvolvimento sustentável como aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades”. Dessa feita, tem-se dois conceitos-chave: necessidade, principalmente dos mais pobres e a noção das limitações impostas à questão ambiental. O desenvolvimento sustentável exige que as sociedades atendam às necessidades humanas, aumentando a capacidade de produção e assegurando as mesmas oportunidades para todos.

Em essência, o desenvolvimento sustentável é um processo de transformação no qual a exploração de recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações humanas (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1988, p. 49).

O Relatório Nosso Futuro Comum (1988), também conhecido como relatório Brundtland, apresenta, como ressalta Viana (2010), as causas dos problemas socioeconômicos e ecológicos da sociedade global, foca na interligação entre economia, tecnologia, sociedade e política, além de salientar a adoção de uma nova postura ética, tanto da presente como das futuras gerações. O Relatório traz em seu texto um significativo grau de realismo, e apesar de contribuir na discussão sobre o desenvolvimento sustentável, mantém um tom diplomático, com críticas parcimoniosas à sociedade industrial e aos países desenvolvidos. Define o nível mínimo de consumo, mas omite-se em questões sobre o consumo excessivo e do uso de energia nos países do Primeiro Mundo. Mostra-se favorável ao crescimento contínuo dos países industrializados ou não industrializados.

Embora as dimensões de desenvolvimento sustentável, social, econômico e ambiental, estejam consagradas nos relatórios internacionais, importa sublinhar que Ignacy Sachs (1993) afirma que, ao planejar o desenvolvimento deve-se considerar simultaneamente cinco dimensões de sustentabilidade: sustentabilidade social, econômica, ecológica (ou ambiental), espacial e cultural, sumarizadas como se segue: a) a primeira, sustentabilidade social, refere-se ao processo de desenvolvimento com base em outro tipo de crescimento, reduzindo-se as distâncias entre os padrões de vida dos mais ricos e mais pobres; b) já, a sustentabilidade econômica diz respeito a gestão mais eficiente dos recursos, principalmente a eficiência econômica sob critérios macrosociais; c) a sustentabilidade ecológica ou ambiental refere-se aos cuidados para evitar danos ao meio ambiente causados pelos processos de desenvolvimento, limitação do consumo de recursos facilmente esgotáveis ou prejudiciais ao meio ambiente, redução de resíduos e de poluição, intensificação da pesquisa de tecnologias limpas; d)

sustentabilidade espacial, que tem em vista uma equilibrada configuração da questão rural-urbana, adequada distribuição territorial de assentamentos humanos e atividades econômicas; e) enfim, a sustentabilidade cultural que diz respeito às diferentes culturas e às suas contribuições, respeitando as especificidades de cada ecossistema, de cada cultura e cada local (SACHS, 1993).

Interessa ressaltar que Ignacy Sachs (1993), na definição acima, adiciona duas outras dimensões àquelas utilizadas nos relatórios internacionais da ONU, são elas as dimensões espacial e cultural, fortemente ligadas às cidades e assentamentos humanos, foco do ODS 11 da Agenda 2030. Especialmente no que tange à sustentabilidade espacial e distribuição territorial, o autor enfatiza algumas questões, como a concentração excessiva das pessoas nas áreas metropolitanas, a destruição de ecossistemas; à necessária promoção de projetos de agricultura regenerativa e agroflorestamento aos pequenos produtores; industrialização descentralizada com o uso de novas tecnologias e proteção da biodiversidade. Ou seja, um conjunto de ações que reverberariam em cidades e assentamentos sustentáveis, privilegiando a fixação das pessoas nas áreas rurais ao invés das aglomerações excessivas em áreas urbanas.

Neste contexto, Jeffrey Sachs (2015), também ao encontro das metas do ODS 11, acrescenta que o desenvolvimento de economias produtivas, com preservação do meio ambiente, repercutem no desenvolvimento sustentável das cidades, propiciando a inclusão e a redução das desigualdades. Essas cidades possuem adequada infraestrutura, permitindo que todos os cidadãos usufruam do direito à cidade como transporte público, saneamento básico, energia, gestão de resíduos e procedimentos que reduzem os custos urbanísticos. São, portanto, livres de congestionamentos, crimes, poluições, negócios falidos, ausência de novos investimentos.

Gehl (2015, p. 91) nos leva a refletir sobre a decadência na qualidade de vida das cidades que priorizaram os veículos motorizados e apresentam como consequência congestionamentos, aumento dos acidentes, piores condições aos pedestres e ciclistas, degradação da saúde com poluição do ar, coerentemente com a proposta de mobilidade urbana da meta 11.2 da Agenda 2030. O grande aumento de carros nas vias públicas levou os planejadores e políticos a priorizarem e criarem, e sempre, mais espaços para os veículos motorizados. As calçadas ficaram estreitas, o ritmo das caminhadas se alterou em função das longas paradas nos cruzamentos e semáforos, das passagens elevadas e dos túneis subterrâneos desertos para os pedestres. Tudo para facilitar a vida dos motoristas com mais espaço e melhores condições para os carros em detrimento das pessoas.

Entretanto, em vários países, principalmente nos mais desenvolvidos, o planejamento do tráfego, nos últimos anos, mudou de maneira substancial. Buscou-se entender e atuar nas causas dos acidentes e a favorecer o tráfego de pedestres e de bicicletas. Com isso, inúmeras soluções foram desenvolvidas, inclusive com a criação de diferentes tipos de ruas: “ruas só para passagens de veículos; bulevares; tráfego à 30 km/h; prioridade aos pedestres; área com velocidade à 15 km/h; pedestres e bondes; pedestres e bicicletas; e só pedestres” (GELH, 2015, p. 93). Em suma, a adoção de soluções de tráfego passou a ter em conta a dimensão humana de forma que as pessoas se desloquem com segurança e confortavelmente, priorizando-se as crianças, os mais jovens, os idosos e as pessoas com deficiência. Uma cidade sustentável deve ser uma cidade segura (GELH, 2015).

O fator segurança, real ou percebida, é fundamental no dia a dia das cidades. O autor lembra as expressões “vigias da rua” e “olhos de rua”, de Jane Jacobs, que passaram a fazer parte da terminologia urbanística, e ratifica as ideias da autora, destacando que a segurança aumenta, quando as pessoas vivem na cidade, caminham e frequentam espaços comuns. Áreas urbanas com diferentes atividades, áreas habitacionais conectadas com importantes espaços comuns, edificações mais baixas, áreas térreas cercadas com atividades humanas, enfim uma cidade viva, com várias interações sociais, mais segurança na cidade, tanto a real como a percebida (GEHL, 2015, p. 97).

[...] deve existir olhos para a rua, olhos daquele que podemos chamar de proprietários da rua. Os edifícios de uma rua preparada para receber estranhos e garantir a segurança tanto deles quanto dos moradores devem estar voltados para a rua. [...] A segurança das ruas é mais eficaz, mais informal e envolve menos traços de hostilidades e desconfiança exatamente quando as pessoas as utilizam e usufruem espontaneamente e estão menos conscientes, de maneira geral, de que estão policiando. (JACOBS, 2011, p. 35 e 37).

Ao lado dessas ideias, infelizmente, a difícil realidade de um infindável número de sociedades urbanas, nas quais prevalece a desigualdade econômica e social, de um lado a criminalidade e de outro, as tentativas de proteger a vida e a propriedade privada com arames farpados, grades, guardas de segurança, placas ameaçadoras, câmeras, condomínios fechados, que evidenciam que uma significativa parte da população vive recolhida ao interior das residências, trancadas, sem grandes interações com a vida na cidade (GEHL, 2015).

A adequada utilização da função planejamento pelos gestores públicos permite às cidades o convívio de diferentes classes sociais e etnias e alto grau de mobilidade social. Caso contrário, a falta de participação cívica e a negligência com relação à equidade social levam as cidades a profundas divisões entre bairros ricos e precários assentamento humanos (SACHS, 2015).

Sachs acrescenta que as cidades são locais de alta densidade populacional, deste modo são extremamente vulneráveis: à poluição do ar e da água, espoliação da terra, rápida propagação de doenças contagiosas, choques climáticos e catástrofes como secas, enchentes, tempestades extremas etc. Por isso precisam desenvolver ações ambientais na mitigação de impactos ambientais como as emissões de gases de efeito estufa (GEE), com aumento das temperaturas e do nível do mar. Assim, elas devem também desenvolver resiliência para as mudanças das condições ambientais, (SACHS, 2015).

É possível dizer que o aumento do tráfego, a redução de atividades humanas ao ar livre e no espaço urbano, o excesso de ruído, a poluição e a insegurança significam redução da qualidade de vida. Entretanto, em meio ao caos, são inspiradores os exemplos de alguns políticos e urbanistas que buscam novas soluções de tráfego, assim como de aumento das possibilidades de caminhar e pedalar e, por conseguinte, do aumento do potencial econômico, urbano e da qualidade de vida das pessoas (GEHL, 2015).

O desenvolvimento sustentável das cidades requer planejamento urbano eficaz. Assim, a “produtividade urbana, inclusão social e sustentabilidade ambiental exigem considerável *brainstorming*, planejamento, deliberação e engajamento político das partes interessadas” (SACHS, 2015, p. 367).

O fenômeno de uma crescente urbanização do planeta e as expectativas de uma provável duplicação da população urbana mundial, em meio às questões infraestruturais, habitacionais, serviços básicos, segurança alimentar, saúde, educação, empregos, segurança pública e recursos naturais, entre outros tantos desafios, levaram a Organização das Nações Unidas a desenvolver mecanismos para discutir cidades mais sociais e ambientalmente sustentáveis.

A Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat I, em 1978, criou o Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (ONU-Habitat) com o objetivo precípua de trabalhar para alcançar o desenvolvimento urbano social, econômico e ambientalmente sustentável e proporcionar moradias adequadas para todos (ONU-HABITAT, 2019).

Os principais objetivos da ONU-Habitat tangem à questão urbana, como o planejamento, legislação, habitação e assentamentos precários/informais, serviços básicos urbanos, segurança, desenvolvimento econômico, participação do cidadão, indicadores urbanos, gestão dos riscos de desastres, mudanças climáticas, entre outros, como mostram as agendas desenvolvidas a seguir.

O Programa ONU-Habitat também participa da Agenda 2030 para o Desenvolvimento e é responsável pelo ODS 11 que busca “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis” (ONU-HABITAT, 2019).

2.3.1 Habitat I – Vancouver - 1976

A Conferência Habitat I, ocorrida em Vancouver, em 1976, teve como resultado dois importantes documentos: a Declaração de Vancouver e o Plano de Ação de Vancouver. Eles elencam um conjunto de recomendações para as ações nacionais e cooperações internacionais, atribuindo responsabilidades aos governos na elaboração e implementação de estratégias e políticas destinadas, especialmente às populações vulneráveis (ANTONUCCI; KATO; ZIONI; ALVIM, 2009, n.p.).

A Declaração de Vancouver estabelece princípios com o fito na melhoria da qualidade de vida com distribuição equitativa dos benefícios advindos do desenvolvimento econômico, planejamento eficaz, regulação do uso da terra, cuidados com o meio ambiente, atendimento às necessidades das mulheres e dos jovens e das populações afetadas por desastres naturais e ou sociais. As autoras ainda reforçam:

Ainda que estas questões estejam de diversas formas presentes nas conferências posteriores, o caráter distintivo do enfoque de 1976 repousa justamente na ênfase dada ao controle do poder público sobre os processos econômicos e sociais, com um discurso ideológico desenvolvimentista que acenava para as possibilidades de um crescimento econômico mais equilibrado através planejamentos nacionais, regionais e locais que atuassem simultaneamente na redução das disparidades entre áreas rurais e urbanas e na ordenação do crescimento urbano (ANTONUCCI; KATO; ZIONI; ALVIM, 2009, n.p.).

Destarte, os princípios gerais da Declaração destacam, entre outros aspectos, que: a) o desenvolvimento econômico deve melhorar a qualidade de vida; b) a terra é um dos principais elementos nos assentamentos humanos e deve estar sob o controle do poder público a quem cabe ações específicas, como, por exemplo, a Reforma Agrária e a criação de leis (ANTONUCCI; KATO; ZIONI; ALVIM, 2009, n.p.).

O Plano de Ação de Vancouver tem 64 recomendações de âmbito nacional, distribuídas em 6 seções. Com relação às seções sobre políticas e estratégias de assentamento e participação social, destacaram-se as questões relativas à distribuição demográfica e participação social, demandando um fortalecimento institucional financeiro e legal para viabilizar as ações neste sentido. Entre outras diretrizes, os Governos devem: adotar políticas e ações para o desenvolvimento socioeconômico; as políticas de assentamentos humanos devem estar integradas com o crescimento, distribuição populacional, emprego, moradia, uso da terra,

infraestrutura e serviços; o habitat rural deve ser priorizado; a moradia adequada e serviços básicos são um direito humano básico da população, e obrigação dos governos (ANTONUCCI; KATO; ZIONI; ALVIM, 2009, n.p.).

As diretrizes visavam o apoio da comunidade internacional no enfrentamento aos desafios relacionados aos assentamentos humanos, em função dos poucos recursos dos países em desenvolvimento, até porque tais políticas estavam de acordo com os princípios da Declaração de Direitos Humanos, porém uma incômoda ausência ou, nas palavras das autoras, “um vazio em relação aos conteúdos políticos de planejamento” que, se existissem, criariam elos para a viabilização e implantação das propostas oriundas da Conferência de Vancouver (ANTONUCCI; KATO; ZIONI; ALVIM, 2009, n.p.).

Como resultado, segundo as autoras, foi importante a presença e participação da sociedade nas discussões das questões sociais centrais, levantando a urgência de uma adequada provisão e manutenção dos estoques habitacionais mundiais, especialmente nos países em desenvolvimento, assim como na obtenção de recursos financeiros que seriam destinados à implantação de infraestruturas básicas.

As autoras também destacam que a Conferência de Vancouver serviu para dar visibilidade à grande parte das organizações internacionais que se dedicam aos assentamentos humanos e, da mesma forma, para que algumas nações mostrassem os avanços em suas políticas e programas de desenvolvimento urbano e habitacional.

No que diz respeito à falta de perspectivas relacionadas ao sucesso na implementação das ações, as autoras afirmam: “ainda que as conferências da ONU e suas recomendações não levem Estados e governos a cumprir os compromissos assumidos, há sempre reflexos importantes na construção da opinião pública” (ANTONUCCI; KATO; ZIONI; ALVIM, 2009, n.p.).

Ressalte-se aqui a ideia de Sachs, anteriormente já discutida, segundo a qual a definição de objetivos é um primeiro passo, e é essencial para a mobilizar as redes de conhecimento, as diferentes partes interessadas, na definição de indicadores e metas, enfim, na obtenção dos resultados almejados.

2.3.2 Habitat II - Cúpula das Cidades – Istambul - 1996

A segunda Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos - Habitat II foi realizada em Istambul, na Turquia, em 1996. A participação de novos atores políticos juntamente com a representação política tradicional trouxe a ideia da descentralização e do poder local, sobressaindo-se o protagonismo das cidades. Reuniram-se representantes dos

governos, autoridades locais, organizações não-governamentais, setor privado, sindicatos, acadêmicos, pesquisadores, fundações, associações profissionais e religiosas,

A Habitat II, alinhada às propostas da Agenda 21, tinha como mote que a sustentabilidade do planeta dependeria da sustentabilidade de suas cidades, fortalecendo os paradigmas da descentralização e do poder local para realização de mudanças. Adotaram-se dois grandes objetivos: moradias adequadas para todos e desenvolvimento de assentamentos humanos sustentáveis, e como principal produto do encontro, a elaboração da agenda Habitat (ANTONUCCI; KATO; ZIONI; ALVIM, 2009, n.p.).

Viana (2010, p. 25) ressalta a relevante participação dos setores não-governamentais, a exemplo do que ocorreu na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, em 1992. Novos conceitos estiveram presentes nos discursos, documentos e palestras como: “a descentralização e o fortalecimento do poder local; a cogestão e as parcerias; a participação da sociedade; a sustentabilidade e a qualidade ambiental; o combate à pobreza e ao desemprego”.

O Relatório do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDIS), também acrescenta aspectos fundamentais relativos à Conferência Habitat II:

a) discussão em torno do direito à moradia; b) enfoque das cidades como estratégias para o desenvolvimento nacional; c) compreensão do poder local como principal agente de mudança; d) visão da parceria ente governo e sociedade como a possibilidade de promoção do desenvolvimento social, econômico e ambiental sustentável; e) cooperação internacional. (IPARDIS, 1997, p. 11).

Ainda, segundo o Relatório do IPARDIS (2017, p. 12), a discussão em torno do direito à moradia deu ensejo a conflitos relativos ao seu significado, entretanto, ao final do impasse, o direito à moradia foi reconhecido, “não como um direito civil, mas como um direito econômico e social, com aplicabilidade progressiva”, conceito que implica na conquista do direito à cidade, uma vez que moradias adequadas demandam infraestrutura e serviços urbanos, providências que estão sob a competência do poder público, “muito mais do que construir casas”.

Um conjunto de princípios compôs a Agenda Habitat e contribuiriam para o objetivo global das Nações Unidas de reduzir a pobreza e promover o desenvolvimento sustentável, tendo em vista o importante processo de urbanização pelo qual o mundo passava. Os países, entre eles o Brasil, saíram com a incumbência de implementar, monitorar e avaliar os resultados do seu Plano Global de Ação (ANTONUCCI; KATO; ZIONI; ALVIM, 2009).

Destacaram-se também as Práticas Bem-Sucedidas de Gestão indicadas pelos brasileiros. Parte delas compuseram a seleção internacional de modelo de gestão democrática, com formas de participação direta da cidadania nos processos de tomada de decisão. Entre elas o Orçamento

Participativo de Porto Alegre (Brasil), praticado por quase duas décadas, e que integrou o conjunto de 43 melhores práticas do Habitat II. (MARICATO, 1997). O Orçamento Participativo tratou de ações de governos municipais que inovaram em seu modo de fazer gestão, adotando novas prioridades na discussão do orçamento público, com a participação da sociedade em diferentes níveis (MARICATO, 2015a).

Cabe ressaltar que esse movimento brasileiro, formado por profissionais da Academia e de outras diferentes áreas, muito engajados socialmente, criou uma Nova Escola de Urbanismo que veio a culminar, após alguns anos, num movimento de Reforma Urbana, que contribuiu para a conquista de importantes marcos institucionais: o Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257/2001; Ministério das Cidades, em 2003; secretarias nacionais de habitação, mobilidade urbana e saneamento ambiental; Conferências Nacionais das Cidades (2003, 2005, 2007) e do Conselho Nacional das Cidades de 2004 (MARICATO, 2015a). Alguns destes, serão discutidos no desenvolvimento deste trabalho.

2.3.3 A nova Agenda Urbana – Habitat III - 2016

Pensar em uma nova forma de urbanização alinhada ao desenvolvimento sustentável nas suas três dimensões, econômica, social e ambiental foi o grande objetivo da terceira Conferência das Nações Unidas, ocorrida em outubro de 2016, em Quito, no Equador (Habitat III), que reuniu Estados-Membros, organizações multilaterais, governos locais, setor privado e sociedade civil para discutir novas formas de assentamentos humanos, ações e políticas que propiciassem urbanização de todo o espaço físico, unindo áreas urbanas, periurbanas e rurais. (ONU, 2016).

Na Habitat III, discutiu-se o tema Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável e apresentou-se como resultado a Nova Agenda Urbana, esta com 175 princípios para orientar a urbanização sustentável nos 20 anos seguintes, incorporando o conceito de Henri Lefebvre, direito à cidade, que passa a fazer parte da visão das Nações Unidas (ONU, 2019) Neste item, em função da discussão permear o conteúdo de uma Agenda Habitat vigente, foram selecionados e comentados os itens mais condizentes com o objetivo final desta pesquisa, utilizando-se para este fim, a opinião de alguns estudiosos.

Com a expectativa de que em 2050 a população urbana represente o dobro da atual, desafiando as premissas do desenvolvimento sustentável, a Nova Agenda, em seu item 1, renovou o compromisso global na construção de cidades mais sustentáveis e propôs um modelo de urbanização que contribuísse para melhor qualidade de vida das pessoas em termos de

habitação, infraestrutura, serviços básicos, segurança alimentar, saúde, educação, empregos decentes, segurança e recursos naturais

Em seu item 3, a Agenda reforçou que, apesar das melhorias registradas nos últimos anos em função dos esforços demandados pelas Agendas Habitat de 1976 e 1996 e pelos Objetivos do Milênio, lançados em 2000, persistem ainda diferentes formas de pobreza, desigualdade, degradação ambiental, exclusão socioeconômica, segregação espacial. Assim, a urbanização precisa funcionar “como um motor do crescimento econômico sustentado e inclusivo, do desenvolvimento social e cultural e da proteção ambiental” (ONU, 2016, item 4)

Gelh (2015) explica que o grande crescimento das populações, principalmente nos países emergentes, é causador de inúmeros problemas e importantes desafios. A necessidade de se abrigar tantas pessoas levou ao surgimento das grandes áreas densamente povoadas e de habitação informal, com moradias precárias e ausência da maior parte dos serviços básicos à população.

Além dos objetivos aqui já mencionados, a Nova Agenda ressalta em seu 5º item discorre sobre a premente necessidade de se alcançar a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres e meninas, imprescindível para que o desenvolvimento sustentável seja alcançado. O mesmo compromisso é ressaltado no inciso ‘c’ do item 13, garantindo a participação feminina, plena e efetiva, com direitos iguais em quaisquer áreas e funções, emprego e remuneração equivalentes, prevenindo e eliminando a discriminação, violência e assédio em espaços públicos e privados (ONU, 2016).

A Nova Agenda, em seu item 9º, destaca que uma boa urbanização consiste na criação de empregos, na melhoria da qualidade de vida das populações e ressalta a ligação entre essa Agenda Urbana e a Agenda 2030, em especial com relação ao Objetivo 11 (cidades e comunidades sustentáveis). O compromisso global com o desenvolvimento urbano sustentável é decisivo para alcance de todos os objetivos previstos na Agenda Global 2030, de maneira integrada e coordenada nos níveis global, regional, nacional, subnacional e local.

Os líderes compartilharam, conforme destaca o objetivo 11º, que a nova visão de cidade e assentamentos humanos deve promover a inclusão e assegurar que seus habitantes vivam sem discriminação de qualquer ordem e que possam habitar e produzir cidades e assentamentos humanos justos, seguros, saudáveis, acessíveis, economicamente resilientes e sustentáveis de forma que a qualidade de vida seja possível para todos. Os governos, em seus diferentes níveis, devem fazer constar nas legislações uma visão conhecida como ‘direito à cidade’. Assim, cabe aqui lembrar Lefebvre em Direito à Cidade quando o autor se refere aos mais e aos menos favorecidos:

[...] essas elites secundárias têm suas residências designadas em cidades científicas, em ‘campi’, em guetos para intelectuais. A massa, premida por muitas coações, aloja-se espontaneamente nas cidades satélites, nos subúrbios programados, nos guetos mais ou menos ‘residenciais’, tem para si o espaço medido com cuidado; o tempo lhe escapa. Leva sua vida cotidiana adstrita (sem nem mesmo talvez saber disso) às exigências da concentração dos poderes [...]. Essas massas que não merecem o nome de povo, nem de popular, nem de classe operária vivem ‘relativamente bem’, à parte o fato que sua vida cotidiana é telecomandada, e que sobre ela pesa a ameaça do desemprego, que contribui para o terror latente e generalizado. (LEFEBVRE, 2008, p. 121).

O item 13, da Nova Agenda Habitat alínea “a”, afirma que cidade e assentamentos humanos cumpram sua função pelo direito das pessoas a moradias adequadas, com acesso à água potável e saneamento básico, serviços públicos, segurança alimentar e nutrição, saúde, educação, infraestrutura, mobilidade e transporte, energia, qualidade do ar. A alínea “f”, do mesmo item, afirma que o planejamento urbano e os respectivos investimentos considerem as diferenças das pessoas, propiciando mobilidade urbana acessível a todos. O transporte de pessoas ou de cargas deve ser eficientes com relação aos recursos e à conexão entre pessoas, lugares, bens, serviços e oportunidades econômicas (ONU, 2016).

Neste ponto, Gehl (2015) observa que o desenvolvimento econômico, o crescimento das cidades, a concentração de moradores e o aumento da necessidade de transporte, especialmente para cobrir grandes distâncias, acabam exercendo grande pressão sobre a infraestrutura de tráfego. No entanto, o acesso das pessoas ao transporte motorizado ainda é limitado, e o “transporte público é pouco desenvolvido, caro e lento”. É necessário que a gestão pública forneça boas opções de deslocamento das pessoas, não somente de transporte público, mas também da possibilidade de que elas possam caminhar e pedalar com segurança nas cidades que crescem rapidamente nos países emergentes (GEHL, 2015, p. 217-218).

O item 15 da Nova Agenda Urbana prevê um novo paradigma urbano, mudando a forma de se fazer gestão das cidades e assentamentos urbanos, que favoreça o desenvolvimento urbano e territorial sustentável, e para isto, o necessário desenvolvimento de políticas e legislações urbanas inclusivas pelos governos nacionais, subnacionais e locais (ONU, 2016).

A Nova Agenda Urbana, em seu item 33º, se compromete com a oferta de opções diversas de moradias adequadas, seguras e econômicas, acessíveis às pessoas de baixa renda, sem-teto, em situações vulneráveis. É preciso adotar medidas para melhorar as condições de vida dessas pessoas e combater a criminalização, de modo que elas participem da sociedade (ONU, 2016).

A Nova Agenda prevê, em seu item 34º:

[...] infraestrutura física e social básica sustentável para todos, sem discriminação, incluindo terra urbanizada, habitação, energia moderna e renovável, água potável e saneamento, alimentação segura, nutritiva e adequada, coleta de resíduos, mobilidade sustentável, serviços de saúde e

planejamento familiar, educação, cultura, e tecnologias de informação e comunicação. [...] atento aos direitos e às necessidades das mulheres, crianças e jovens, idosos e pessoas com deficiência, migrantes, povos indígenas e comunidades locais, conforme o caso, e de outras pessoas em situações de vulnerabilidade (ONU, 2016, p. 12).

Da mesma maneira, o item 36 da Nova Agenda alinha-se à necessária adoção de medidas que propiciem mobilidade às pessoas com deficiência no ambiente físico das cidades, incluindo áreas urbanas e rurais. O item 50 propõe que o planejamento contemple uma mobilidade com características de conectividade e existência de interações urbano-rurais, transportes sustentáveis, adequada infraestrutura, redes de tecnologia e comunicação. Além de medidas que impulsionem o comércio formal ou informal, assim como ações comunitárias sem fins lucrativos que incentivem a população a usar os espaços públicos, promovendo a mobilidade de pedestres e ciclistas para a melhorar a saúde e o bem-estar das pessoas, conforme dispõe o 100º item da Agenda (ONU, 2016).

Gehl (2015, p. 7) acentua que uma cidade sustentável requer um sistema de transporte que considere a ‘mobilidade verde’ na qual as pessoas possam, confortavelmente, realizar deslocamentos a pé, de bicicleta e de transporte urbano, trazendo como consequência bons resultados à economia e ao meio ambiente, com diminuição do consumo de recursos, menores emissões de gases de efeito estufa e nível de ruídos. “Um convite sincero para caminhar e pedalar, como fenômeno natural e integrado à rotina diária, deve ser um aspecto inegociável de uma política unificada de saúde.”

A Nova Agenda, em seu item 114, propõe o acesso a todos à mobilidade e aos sistemas de transporte, abrangendo os transportes terrestres e marítimos, seguros, sustentáveis, econômica e fisicamente acessíveis, com diversas opções de transporte e mobilidade, considerando: aumento da infraestrutura de transporte público; desenvolvimento de trânsito equitativo (com menores deslocamentos); melhor planejamento e coordenação e uso e ocupação do solo, reduzindo a necessidade de viagens e de transportes; melhor conexão entre as áreas urbanas, periurbanas e rurais; logística e planejamento de transporte urbano eficiente, que minimizem os impactos ao meio ambiente e à habitabilidade da cidade (ONU, 2016).

Os espaços públicos devem ser seguros, inclusivos, acessíveis, verdes e de qualidade: ruas, calçadas, ciclovias, ciclofaixas, praças, orlas, jardins, parques propiciando interação entre diferentes pessoas e culturas em prol de sociedades pacíficas, inclusivas e participativas (ONU, 2016, item 37º).

Enquanto a rua sinaliza movimento – ‘por favor, siga em frente’-, psicologicamente, a praça significa permanência. Enquanto o espaço de movimento diz ‘vá, vá, vá’, a praça diz ‘pare e veja o que acontece aqui’. Pés e olhos deixam uma marca indelével na história do planejamento urbano. Os

componentes básicos da arquitetura urbana são o espaço de movimento, a rua, e o espaço de experiência, a praça (GEHL, 2015, p. 38).

O planejamento modernista tem priorizado o conceito de parques infantis, espaços para grupos de idade e atividades específicas, remetendo ao conceito de especialização que se tornou conhecido nas sociedades ocidentais. Diferentes atividades recreativas e lúdicas podem ocorrer nos espaços públicos tais como músicas instrumentais, cantos, danças, jogos, esportes, pistas esportivas, festivais, dias sem carro, eventos culturais. Enfim, várias formas de expressão que agreguem valor à vida urbana nas cidades (GEHL, 2015, p. 38).

Entretanto, Jacobs (2011, p. 97) ressalva que os parques ou espaços livres e públicos em geral nem sempre são muito bem aceitos pela população e que “as pessoas dão utilidade aos parques e fazem dele um sucesso, ou então não os usam e os condenam ao fracasso”. Os parques públicos são locais efêmeros, o gosto por eles costuma ser temporário, são apreciados e valorizados por algum tempo, por vezes se tornam vazios urbanos, representando um desperdício de oportunidade.

No que tange ao desempenho desses espaços, para a autora, “a cidade e os parques influenciam-se mutuamente”. As boas informações vêm do ato de observar os acontecimentos no local; se o objetivo do parque é atrair grande número de pessoas, em horários variados e de diferentes interesses, então o projeto do parque deve promover a generalização da frequência (JACOBS, 2011, p. 99).

Voltando à Nova Agenda Urbana, o seu item 46º destaca o comprometimento com o financiamento habitacional economicamente acessíveis, com produção de habitações que promovam o desenvolvimento econômico, uma vez que a habitação favorece a formação de capital, renda, geração de emprego e os níveis de poupança, e propicia mudanças na economia, sustentáveis e inclusivas, em todos os níveis da federação (ONU, 2016).

A premente necessidade de financiamento habitacional para as pessoas menos privilegiadas já estava nas palavras de Jacobs em sua obra publicada originalmente em 1961:

Nossas cidades têm pessoas pobres demais para pagar pela habitação de qualidade que nossa consciência pública [...] nos diz que elas merecem. [...] por este motivo precisamos de subvenção pelo menos para parte das habitações urbanas. [...] Precisamos de subvenção de moradias para atender ao segmento da população que não pode ser abrigado pela iniciativa privada. (JACOBS, 2011, p. 359).

A Nova Agenda Urbana, em seu item 99º, se compromete com um planejamento urbano que facilite a interação social e intergeracional, como forma de valorizar a diversidade, oferecendo opções de moradias acessíveis aos mais pobres, em locais com serviços básicos de

qualidade e espaços públicos que possam ser ocupados por todos, aumentando a segurança e a proteção de todos (ONU, 2016).

Com relação à questão habitacional, os líderes se comprometem, no item 105, com o desenvolvimento de políticas públicas, fundiárias e habitacionais, no âmbito nacional, subnacional e local, que utilizem do orçamento participativo e a subsidiariedade. E, de acordo com os itens 106, 107, 108 e 109, a Nova Agenda promove também a criação de políticas que priorizem o uso de recursos públicos aos mais pobres para fornecer diversas opções habitacionais que combatam a situação de sem-teto, criminalização, surgimento de novas favelas e assentamentos informais.

No item 164 da Nova Agenda Urbana, os líderes ressaltam que o acompanhamento e revisão da Nova Agenda Urbana devem ter vínculos efetivos com a Agenda Global 2030 para o Desenvolvimento Sustentável com o objetivo de garantir a coordenação e a coerência na sua implementação (ONU, 2016).

E, o item 166, os líderes afirmam que países e organizações regionais e internacionais informem sobre o progresso e implementação da Nova Agenda Urbana a cada quatro anos. Que o Secretário Geral, em 2026, um balanço dos progressos e desafios enfrentados na implementação sejam apresentados, desde início, com a menção dos próximos passos a serem superados (ONU, 2016).

A Nova Agenda Habitat Urbana não explicita a expressão “cidade sustentável”, mas há que se inferir em seu texto que a cidade sustentável é aquela que cumpre a sua função social de modo a prevalecer o direito à cidade em suas políticas públicas, destacando, no recorte desta pesquisa, aquelas direcionadas a subsidiar habitações dignas aos mais pobres, combater o surgimento de novos assentamentos irregulares, propiciar saneamento básico, mobilidade urbana. A cidade sustentável é aquela que está empenhada em alavancar esforços para o alcance dos objetivos de desenvolvimento sustentável da Agenda 2030.

Importante realçar que na legislação brasileira, o direito à cidade, tem seu fundamento na Constituição Federal (1988), artigos 182 e 183, que tratam de política urbana, regulamentados pelo Estatuto da Cidade, Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, que, entre outras, determina como diretriz de política urbana “a cidade sustentável”, tendo como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais e da propriedade urbana (BRASIL, 2001).

Contudo, diante dos preceitos discutidos neste capítulo, no Brasil há muito ainda para a ser realizado pelos planejadores e gestores urbanos. O espaço urbanizado nas cidades brasileiras tem preço muito alto, a capacidade de pagamento das famílias brasileiras é baixa, e as alternativas de moradias para pessoas de baixa renda são insuficientes. São esses fatores que

levam os mais pobres aos assentamentos precários e informais, que não possuem infraestrutura física e social básica, moradias, saneamento, mobilidade, transporte, educação, entre outros tantos, conforme lista o item 35 da Agenda Habitat III (ONU, 2016).

Reverter este cenário exige investimentos governamentais em urbanização e regularização fundiária, principalmente na produção moradias à população de renda mais baixa. Lembrando Jacobs (2011), as cidades têm pessoas pobres demais para comprar moradias a preços altos demais.

3 O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO E A POLÍTICA URBANA NO BRASIL

Inicia-se este capítulo discutindo um pouco da história sobre o surgimento das cidades e o processo de urbanização ocorrido no mundo, muito em função do desenvolvimento da civilização. Recorre-se às reflexões relativas à cidade e ao campo, o direito à cidade como propõe Lefebvre e sobre a industrialização nas cidades dos países desenvolvidos e não desenvolvidos. A preocupação com o intenso crescimento populacional aparece na teoria de Malthus que alertava para o grande crescimento da população *versus* a fome e a miséria no mundo. Já, o estudo Limites do Crescimento advertia, com base em um modelo computacional, sobre os limitados recursos naturais em relação ao crescimento rápido da população.

O Relatório *World Urbanization Prospects* (2018) traz o conceito de urbanização e discute o seu acentuado processo, cerca de 54% da população mundial vivem em áreas urbanas e existe a perspectiva de que este número cresça para 70% até 2050.

No Brasil, o processo diferenciou-se em relação aos países mais desenvolvidos, caracterizando-se também por acelerada transferência da população, que buscava melhores condições de vida tendo em vista industrialização do País, da área rural para as cidades. Discute-se, assim, as consequências desse processo nas cidades, carentes de condições urbanísticas, que recebiam grandes contingentes populacionais para os quais elas não estavam preparadas.

Dedica-se um breve espaço ao processo histórico a partir do período de ditadura militar e as medidas governamentais que influenciaram no sistema habitacional brasileiro. Discute-se a forte participação dos movimentos sociais, liderados por diversos segmentos da sociedade civil, na luta por melhores políticas sociais, além de suas conquistas não somente durante a ditadura como na transição para democracia. O final dos anos 1980 foi marcado pela criação de uma Constituinte e, finalmente, a promulgação da nova Constituição Federal (1988), abrangendo uma das mais importantes conquistas sociais, qual seja o capítulo da Reforma Urbana. Esta, originada no Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) que elaborou e entregou a Emenda de Iniciativa Popular à Assembleia Nacional Constituinte.

Os artigos 182 e 183 do capítulo Reforma Urbana foram regulamentados em 2001 com a publicação do Estatuto da Cidade. Das diretrizes gerais de política urbana que constam desse documento, estudou-se, aqui, às cidades sustentáveis e a gestão democrática das cidades; aborda-se um dos mais importantes instrumentos de política urbana, o Plano Diretor, trazendo à tona a polêmica discussão sobre o planejamento e os planos no Brasil e a efetividade da sua implementação.

O Estatuto da Metrópole surge em meio à preocupação com o desenvolvimento de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, e para isto tem como principais instrumentos a governança interfederativa, o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) e os Planos setoriais municipais e metropolitanos, ou planos setoriais interfederativos, instrumentos de desenvolvimento urbano integrado que devem ser adotados pelas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas brasileiras.

3.1 A transformação das cidades e a urbanização mundial crescente

“Em nossa preocupação com os problemas urbanos contemporâneos, às vezes nos esquecemos que as cidades constituem uma invenção social recente” (PALEN, 1975, p. 19). Elas surgiram há cerca de 7.000 anos, este período, compreende quase todo o espaço de tempo chamado de civilização. Na história do processo de urbanização, a maior parte da população morava em zonas rurais. Há apenas cerca 150 anos o continente europeu era predominantemente rural, a urbanização crescente é um fenômeno recente. A explosão urbana ocorrida nos últimos 200 anos teve como motivos um rápido aumento da população; registro das terras agrícolas e a evolução dos métodos aplicados na agricultura; melhores sistemas de transportes e de comunicações; governos estáveis; revolução industrial (PALEN, 1975, ps. 19-20).

Mumford (1998, p. 11) sugere, para entendimento da origem da cidade, um olhar para trás, passando pelas mais complexas estruturas e funções urbanas até chegar, nesta viagem, aos mais remotos tempos da civilização:

Antes da cidade, houve a pequena povoação, o santuário e a aldeia; antes da aldeia, o acampamento, o esconderijo, a caverna, o montão de pedras; e antes de tudo isso, houve certa predisposição para a vida social que o homem compartilha, evidentemente com diversas outras espécies animais.

O autor, quando se refere à contribuição da aldeia no desenvolvimento das cidades, ainda no período 9000 – 4000 a. C, explica que existia ali uma estrutura iniciante do que viria ser a cidade, com casas, oratório, vida pública, um pequeno centro com mercado, um lugar que também servia para pequenas assembleias do povo. E, nessa estrutura simples e embrionária de uma cidade, o início do conceito de moralidade, de governo, do direito e da justiça, representados por um Conselho de Anciões da Aldeia, uma vez que os mais velhos detinham a sabedoria acumulada da comunidade e se reuniam para restabelecer a ordem sempre que ela fosse prejudicada.

Lefebvre (2001, p. 36), discutindo a separação entre a cidade e o campo, afirma que “a cidade incumbe o trabalho intelectual: funções de organização e de direção, atividades políticas

e militares, elaboração do conhecimento teórico (filosofia e ciências) [...]”. E, discorrendo sobre a cidade ligada à filosofia, o autor infere:

A esta unidade primordial da forma urbana, e de seu conteúdo da forma filosófica e de seu sentido, pode se ligar à organização da própria Cidade: um centro privilegiado, núcleo de um espaço político, sede do Logos¹⁵ e regido por ele diante do qual os cidadãos são ‘iguais’, com as regiões e repartições do espaço tendo uma racionalidade diante do Logos (por ele e para ele). (LEFEBVRE, 2011, p. 38).

Mais adiante, ainda em seu livro *Direito à Cidade*, o autor propõe: a cidade é “uma projeção da sociedade sobre um local [...]”, e admite que as definições têm lá suas lacunas e que prescindem de complementos. Destaca que existem diferenças históricas e genéticas, além das diferenças relativas aos efeitos da divisão de trabalho, surgindo desta discussão uma outra definição, a cidade como “sendo um conjunto de diferenças entre as cidades”, mas alerta sobre a imprescindibilidade de se considerar também as singularidades da vida urbana e os modos de se viver da cidade, o *habitar* (LEFEBVRE, 2001, p. 62).

Importa discutir a industrialização nas cidades dos países desenvolvidos e não desenvolvidos na Revolução industrial. À época, a cidade era uma entidade econômica que fazia parte de uma determinada região manufatureira onde a produção ocorria com um certo nível de especialização, o que favorecia a ocorrência de “exportações urbanas”, novas atividades econômicas, crescimento dos empregos e o aumento da demanda por alimentos (SANTOS, 2018b).

O cenário nos países de capitalismo tardio era diferente, pois as cidades não tinham a característica manufatureira, a produção era reduzida, a função principal consistia na exportação de matérias-primas e produtos de baixo valor agregado, de forma que o comércio não beneficiava a cidade e ainda contribuía para empobrecimento dela e de sua zona rural. “Assim, ela é muito mais um lugar de passagem de homens, mercadorias e capitais do que um lugar de produção” (SANTOS, 2018b, p. 106).

Diferentemente do que acontecia nos países industrializados onde, por meio das cidades, se obtinha recursos e poder, e a acumulação de capital se dava em função do comércio local (nas cidades), regional e nacional. Já, nos países não desenvolvidos, a cidade servia apenas para levantar riquezas. Se, nesses países, de alguma forma, o comércio estimulou a acumulação de capital, esta não foi suficiente para provocar um significativo desenvolvimento da industrialização (SANTOS, 2018b, p. 106).

¹⁵ A palavra **logos** é uma das principais noções da filosofia, podendo significar: razão, substância ou causa do mundo, explicação, ciência, dentre outros tantos usos feitos ao longo do percurso filosófico desde os Pré-socráticos aos contemporâneos. Disponível em: <https://www.portalsaofrancisco.com.br/filosofia/logos>.

As cidades dos países industrializados foram beneficiadas pelo ingresso de novas tecnologias, resultado do crescimento e da acumulação de capitais. Já, nos países não desenvolvidos as cidades, geralmente, mais novas, se beneficiavam dos avanços existentes nos países desenvolvidos em função da alta tecnologia industrial existente. De modo que nos processos produtivos conviviam-se com diferentes níveis tecnológicos (SANTOS, 2018b).

Neste contexto, Maricato (2015b, p. 13) ressalta que sociedades desiguais produzem cidades desiguais. E, referindo-se ao Brasil: “Pertencemos a um país de industrialização tardia com baixos salários, uma industrialização que se fez com baixos salários e, portanto, a ela corresponde uma urbanização dos baixos salários”. Desta forma, parte da população, principalmente a classe trabalhadora, não tem recursos para adquirir imóveis no mercado imobiliário formal. Por esse motivo, nas metrópoles brasileiras, a ocupação ilegal das terras é uma constante, os imóveis são construídos de maneira irregular, sem observância da lei de parcelamento do solo¹⁶, entre outros instrumentos. A lei existe, tem regras detalhadas e forte burocracia, porém não é adequadamente aplicada.

Com definir a cidade hoje? “O município no mundo moderno diversificou-se em estrutura e atribuições”, tem suas próprias normas de acordo com regulamentação imposta pela Nação, que lhe concede autonomia para exercer poder em esfera local. As responsabilidades do município estão voltadas para a “ordenação da cidade”, o cuidado com os serviços públicos e locais e a preservação do ambiente, este que tem sido degradado pela urbanização clandestina e carente de serviços públicos básicos para a população de baixa renda (MEIRELLES, 2001, p. 34-35), muito em função da incapacidade da gestão pública em reger a ocupação e o uso de espaços territoriais urbanos.

O grande crescimento das cidades contemporâneas no mundo todo transformou a administração dos municípios e, do passado distante “restou a tradição romana e dos medievais Conselhos dos Homens Livres, hoje modernizada nas Câmaras de Vereadores da comunidade local e fiscalizadora da conduta do Executivo Municipal” (MEIRELLES, 2001, p. 35).

Os problemas de superpopulação já preocupavam os estudiosos quando da publicação obra do inglês Thomas Robert Malthus, no final do século XVIII, Ensaio sobre o princípio da população, que desenvolveu uma teoria segundo a qual a população mundial crescia em progressão geométrica enquanto a produção de alimentos, em progressão aritmética.

¹⁶ Lei nº 6766, de 19 dezembro de 1979 – Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Artigo 1º, parágrafo único: “Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão estabelecer normas complementares relativas ao parcelamento do solo municipal para adequar o previsto nesta lei às peculiaridades regionais e locais”.

A teoria de Malthus procurava alertar sobre os problemas que surgiriam com o aumento do crescimento demográfico mundial e a importância do controle da natalidade sem o qual haveria falta de alimentos, aumento da fome e da miséria no mundo. Além do controle da natalidade, o autor recomendava o celibato e o casamento tardio como formas de combater o crescimento desordenado da população mais pobre (GALVÊAS, 1996).

As previsões de Malthus relativas à taxa de crescimento da população e a respeito da produção de alimentos não se confirmaram exatamente como ele previa, provavelmente em função de alguns progressos científicos como as descobertas de adubos químicos e de grãos híbridos, além das novas técnicas de cultivo e tratamento do solo que resultaram no aumento da produtividade do setor agrícola. Por volta de 1900, surgiram métodos anticoncepcionais que fizeram com que se reduzisse o crescimento da população, diferentemente do que o estudioso preconizava. Algumas dessas descobertas ocorreram antes do lançamento da sexta e última edição da obra de Malthus, em 1826, e ainda assim, o autor não havia modificado suas conclusões (GALVÊAS, 1996).

É relevante destacar que os críticos, já à época, consideravam a teoria malthusiana pessimista, uma vez que tinha como prerrogativa o controle da natalidade para melhorar o cenário social mundial, e esta deveria atingir principalmente os pobres (GALVÊAS, 1996).

O pessimismo malthusiano foi reforçado por algumas publicações, especificamente uma, no final dos anos 1970, denominada Limites do Crescimento, que tratava sobre a carência de recursos naturais e o crescimento da população, principalmente a mais pobre. Os autores, com base em simulações de um modelo computacional, sustentavam que, se não houvesse mudanças nas relações sociais e econômicas, a produção industrial e a população cresceriam rapidamente para decrescer no decorrer do século seguinte. A redução da produção ocorreria em função da redução de recursos e a população seria menor pelo aumento da taxa de mortalidade, esta causada pela diminuição de alimentos e de serviços médicos. E ainda, o elevado crescimento da produção aumentaria o nível de poluição para além da capacidade de assimilação do meio ambiente, provocando aumento da mortalidade e redução da produção de alimentos. Assim, defendiam o crescimento zero da humanidade (H. MEADOWS et al., 1972).

Nessa obra, os autores afirmam que maioria das pessoas está acostumada a pensar no crescimento como um processo linear, entretanto os cinco elementos básicos do estudo populacional, como a produção de alimentos, industrialização, poluição e consumo de recursos naturais não renováveis, aumentam de maneira exponencial. O estudo ainda constatou que a população urbana mundial total aumenta exponencialmente nas regiões menos desenvolvidas do mundo, mas quase linearmente nas regiões mais desenvolvidas. (MEADOWS et al., 1972).

Com isso, a teoria H. Meadows et al. infere que os mais pobres são os que mais contribuem para o crescimento populacional urbano, excluindo o mais beneficiados como também causadores desse problema, pois as sociedades ricas crescem pouco. Ora, a erradicação da pobreza é um dos objetivos da Agenda 2030 (ODS 01), pois aqueles que fazem parte desse nível social carecem, não somente de recursos materiais, mas também de serviços básicos de saúde, esgotamento sanitário e, principalmente, de educação e informação (como definem ODSs 02, 03, 06 e 04); eles consomem pouco e vivem mal.

Já, os mais favorecidos, a maioria nos países ricos, crescem linearmente, mas são responsáveis pela maior degradação ambiental do planeta, pelo consumo exacerbado, pela intensiva produção de resíduos, pelo imensurável desperdícios de alimentos e, sobretudo, pela geração de maior volume de gases de efeito estufa, isto é, o aquecimento da temperatura global, com o risco de ultrapassar a capacidade de assimilação pelo meio ambiente. Assim, o maior problema é a desigualdade social.

Desse modo, o foco deve ser, não somente no crescimento da população de menor renda, e sim na mudança do estilo de vida de todos, especialmente dos mais ricos, e a consequente redução de impactos sociais e ambientais porque não será possível ter quase três planetas Terra em 2050¹⁷ para suportar o estilo de vida dos humanos que consomem vorazmente, e estes, em sua expressiva maioria, não são os mais pobres.

O Relatório *World Urbanization Prospects* (2018), aponta que cerca de 54% da população mundial vive em áreas urbanas e a expectativa é de que, em 2050, cerca de 70% da população global (mais de seis bilhões de pessoas) viverão em áreas urbanizadas. Atualmente, as regiões com maior índice de urbanização são representadas pela América do Norte, com 82% da população, a América Latina e Caribe (81%), Europa (74%), a Oceania (68%) e a Ásia, com quase 50%. (UN, 2018).

Urbanização é um processo socioeconômico extremamente complexo, que transforma o ambiente antes rural em urbano. Alteram-se a distribuição espacial da população, o estilo de vida, cultura e comportamento, assim como a estrutura demográfica e social das áreas urbanas e rurais (UN, 2019). Maricato (2015) complementa, se ela for periférica e desigual, como nos países de desenvolvimento tardio, os impactos socioambientais serão bem maiores, pois uma parte da população urbana é excluída do direito à cidade e do mercado formal, e passa a buscar moradia por meios próprios e com seus poucos recursos e por meio da autoconstrução sem

¹⁷ The World Bank. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/news/feature/2016/08/09/objetivo-desarrollo-sostenible-ods-12-consumo>.

conhecimentos específicos de engenharia e arquitetura, legislação fundiária, urbanística e edílica. No Brasil, a prática da autoconstrução barateou a força de trabalho nacional, pois o custo da moradia não estava incluído no salário.

O fenômeno da urbanização acontece por meio de investimentos públicos e privados em infraestrutura e uma gama de serviços básicos demandados pela população estão mais acessíveis nas áreas urbanas do que nas áreas rurais. “A urbanização se refere tanto ao aumento da porcentagem da população residente em áreas urbanas e ao crescimento associado no número de moradores urbanos, no tamanho das cidades e na área total ocupada por assentamentos urbanos”. Assim, o crescimento urbano deve estar amparado nas dimensões do desenvolvimento sustentável, social, econômico e ambiental por ser um fator de maximização dos benefícios advindos dos altos níveis de densidade, com a redução dos danos ambientais e sociais resultantes do crescimento da população (UN, 2019, p. 1), deve-se considerar também as *dimensões espacial e cultural* acrescidas por Sachs (1993) que são associadas ao crescimento urbano e ao desenvolvimento das cidades.

O relatório informa que 50% da população urbana moram em assentamentos com menos de 500.000 habitantes, já para cada grupo de oito, um morador vive em uma das 33 megacidades com mais de 10 milhões de habitantes (vide tabela 2). Em 2030, estima-se que no mundo existirão 43 megacidades, a maioria em regiões em desenvolvimento. Entretanto, algumas passarão pela redução do números de habitantes, entre elas, aquelas localizadas em países de baixa fertilidade da Ásia e Europa, nestas regiões o número de moradores não cresce ou tem diminuído com o passar dos anos (UN, 2019)

Tabela 2 – As maiores cidades do mundo

MEGACIDADES	Milhões habits 2018	rank 2018	Milhões habits 2030	rank 2030
Tóquio (Japão)	37.468	1	36.574	2
Nova Delli (Índia)	28.514	2	38.939	1
Shanghai (China)	25.582	3	32.869	3
São Paulo (Brasil)	21.650	4	23.824	9
Cidade do México (México)	21.581	5	24.111	8
Cairo (Egito)	20.076	6	25.517	5
Mumbai (Índia)	19.980	7	24.572	6
Beijing (China)	19.618	8	24.282	7
Dhaka (Bangladesh)	19.578	9	28.076	4
Osaka (Japão)	19.281	10	18.658	15
Nova York (EUA)	18.819	11	19.958	13
Karashi (Paquistão)	15.400	12	20.432	12
Buenos Aires (Argentina)	14.967	13	16.438	20
Chongqing (China)	14.838	14	19.649	14
Istambul (Turquia)	14.751	15	17.124	17
Calcutta (Índia)	14.681	16	17.584	16

MEGACIDADES	Milhões habits 2018	rank 2018	Milhões habits 2030	rank 2030
Manila (Filipinas)	13.482	17	16.841	19
Lagos (Nigéria)	13.463	18	20.600	11
Rio de Janeiro (Brasil)	13.293	19	14.408	25
Tianjin (China)	13.215	20	15.745	23
Kinshasa (Congo)	13.171	21	21.914	10
Guangdong (China)	12.638	22	16.024	22
Los Angeles (EUA)	12.458	23	13.209	27
Moscou (Rússia)	12.410	24	12.796	28
Shenzhen (China)	11.908	25	14.537	24
Lahore (Paquistão)	11.738	26	16.883	18
Bangalore (Índia)	11.440	27	16.227	21
Paris (França)	10.901	28	11.710	35
Bogotá (Colômbia)	10.574	29	12.343	31
Jakarta (Indonésia)	10.517	30	12.687	30
Madras (Índia)	10.456	31	13.814	26
Lima (Peru)	10.391	32	12.266	32
Bangkok (Tailândia)	10.156	33	12.101	34
Seoul (Coreia do Sul)	9.963	34	10.163	42
Nagoya (Japão)	9.507	35	9.407	49
Hyderabad (Índia)	9.482	36	12.714	29
Londres (Reino Unido)	9.046	37	10.228	41
Tehran (Irã)	8.896	38	10.240	40
Chicago (EUA)	8.864	39	9.424	48
Chengdu (China)	8.813	40	10.728	39

Fonte: UNITED NATIONS. Department of Economic and Social Affairs - Population Division, 2018 (adaptado pela autora, 2019).

Em 65 países o percentual da população urbana ultrapassa 80%. Do grupo de países com mais de 10 milhões de habitantes, “Bélgica, Japão, Argentina e Holanda (todos com 92%) são os mais urbanizados”. Estima-se que, até 2050, em 101 países, mais de 80% da população, residirão nas cidades. (UNITED NATIONS , 2019, p. 7).

O Brasil, entretanto, comparado com outros países de semelhante nível de urbanização, experimentou uma tendência diferente, o rápido processo de urbanização nas últimas décadas, abrandou nos últimos anos. Daqui para frente, a exemplo de outros países demasiadamente urbanizados, o Brasil experimentará apenas pequenos aumentos percentuais de população urbana (UNITED NATIONS , 2019).

Nessa esteira, o Relatório reforça que o ODS 11 visa tornar as cidades inclusivas, seguras, resilientes com um planejamento sustentável e participativo, e ainda, com emprego e renda. Ressalta que políticas que restringem a migração rural-urbana costumam ser ineficazes em impedir o crescimento da cidade, resultando, quase sempre, em prejuízos econômicos, sociais e ambientais.

O desenvolvimento, levando em conta a urbanização, depende de gestões que incorporem políticas integradas que abordem questões econômicas e sociais, essencialmente nos países com renda baixa ou renda média-baixa para os quais se projetam rápidos picos de urbanização até 2050 (UNITED NATIONS , 2019).

A urbanização é um fenômeno moderno, gerado pela Revolução industrial, entre outros fatores. Em várias cidades do mundo desenvolvido a urbanização ocorreu como consequência do avanço da industrialização e da economia, entretanto tem sido comum observar o mesmo fenômeno em países menos desenvolvidos. No Brasil, a urbanização se deu não somente por fatores desenvolvimentistas, mas muito pelo êxodo rural em função das precárias condições de vida no campo, mecanização da lavoura com o consequente menor uso da mão de obra e priorização da criação de gado em detrimento das plantações (SILVA, 2018).

A urbanização gera muitos impactos ambientais adversos assim como outros efeitos negativos representados pela falta de moradias e saneamento básico e utilização inadequada do solo. O fenômeno produz grandes modificações nas cidades, altera suas paisagens, reduz as áreas verdes, muda a forma de ocupação do território, aumenta o número de equipamentos urbanos, impermeabiliza o solo, enfim, reduz a qualidade do meio ambiente urbano (SILVA, 2018).

Para resolver esses problemas o Poder Público transforma e cria soluções urbanísticas, daí surge o processo de urbanificação que procura ordenar os espaços habitáveis, “de onde se originou o urbanismo como técnica e ciência” (SILVA, 2018, p. 27). Assim, a urbanificação é um processo que surge para ser empregado na correção dos efeitos da urbanização, ou seja, consiste numa forma de ordenação urbanística do solo, processo para o qual se aplica princípios do urbanismo de forma a se obter desenvolvimento urbano equilibrado, por meio do beneficiamento do solo bruto. (SILVA, 2018).

Com base no exposto, para Silva (2018), uma vez que urbanificação se refere a algo de interesse local, ela é de competência dos Municípios, entretanto, em determinadas ocasiões essas obras podem depender da aprovação da União ou dos Estados, quando atenderem às exigências de higiene, saúde e segurança. O autor lembra os termos do artigo 24, inciso I, da Constituição Federal: “Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e **urbanístico** [...]. E ainda, o parágrafo 1º: “No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.” (BRASIL, 1988, grifo nosso).

3.2 Urbanização no Brasil

No Brasil, a urbanização se inicia de forma incipiente com o povoamento da colônia, influenciada fortemente pelos ciclos econômicos. Em Minas Gerais e Goiás surgiram algumas malhas urbanas por influência da mineração, no Nordeste, outras, em função da cana-de-açúcar e no Sul, também, tendo como causa as vacarias. A construção e a transferência da capital do país para Brasília levaram a urbanização para o interior do país, mas, este fato não reduziu a urbanização centrada na industrialização do eixo formado pelos estados São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais (SILVA, 2018).

Silva (2018) explica que a população urbana no Brasil, em 1940, era de 32%; em 1960 havia crescido para 45% e, já em 1970, representava mais de 50% da população do País. Na década de 80 a população urbana brasileira representava cerca de 70% do total do País, revelando uma população urbana crescente e prematura, não somente por fatores de desenvolvimento econômico, mas também em função das más condições de vida no campo, com êxodo rural, mecanização da lavoura, substituição de áreas de plantação por campos de criação de gado.

O Brasil passou por uma urbanização intensa no século XX e, do ponto de vista econômico, cresceu cerca de 7% ao ano, porém, com grande desigualdade social. O enorme êxodo do campo para a cidade se deu em busca alguns poucos benefícios para a população de baixa renda. Mesmo sendo difícil a vida na cidade para essa população, era melhor do que no campo. Crescem a economia, a urbanização e a desigualdade; resultado: forte concentração espacial da pobreza (MARICATO, 2015a).

O crescimento e transformação das cidades, com a passar do tempo, irrompe uma nova forma de assentamento humano, dando ensejo ao surgimento de novos problemas jurídicos-urbanísticos próprios deste novo tipo de assentamento com loteamentos ilegais, autoconstrução de moradias, formação de periferias gigantescas (SILVA, 2018).

Em pouco tempo, a partir de meados do século XX, “o Brasil, predominantemente agrário, transformou-se em um país virtualmente urbanizado.” (DEÁK, 2004, p. 11). Em 1950 a população na área rural era de 33 milhões de habitantes enquanto 19 milhões viviam nas cidades. No início do século XXI, a população no campo apresentava o mesmo número (em queda) e a urbana havia sextuplicado para mais de 120 milhões de pessoas, transformando o Brasil num país com prevalência do espaço urbano (DEÁK, 2004).

O planejamento urbano nasce partir do meio do século XX quando começam a surgir a necessidade de mudanças no âmbito da Administração Pública para tratar desse novo

fenômeno, as aglomerações urbanas. Na década de 1960 e início dos anos 70, o processo de urbanização já havia alcançado o país inteiro, representando forte mudança na sociedade brasileira. Desenvolveram-se planos integrados de desenvolvimento para todas as cidades brasileiras consideradas urbanizadas, planos fortemente estimulados na obtenção de financiamentos para obras de infraestrutura. Em meados da década de 1970, presenciou-se a extinção dos planejamentos urbanos em função da sua total ineficácia, não obstante tornou-se atividade obrigatória com a Constituição Federal de 1988, mesmo que por algum tempo ainda não se evidenciasse nenhuma efetividade (DEÁK, 2004).

A população urbana no Brasil, no período de 1950 a 1960, aumentou 60% e de 1960 a 1970, o crescimento foi de 65%. Com relação à população urbana das cidades com mais de 20 mil habitantes, no período de 1970 a 1980, o aumento foi de 60%, ou seja, de cerca de 37 milhões para cerca de 61 milhões de pessoas. De 1940 a 1980 a população urbana brasileira aumentou 653%, entre 1970 a 1980, aumento médio da taxa de urbanização foi de 111,53%, e de 1980 a 1990, foi de 107,66% (DEÁK, 2004).

A configuração do processo de urbanização, no que se refere à manifestação espacial da urbanização brasileira na década de 1970, foi marcada por: a) um forte processo de metropolização com cidades de 250 a 500 mil e de 500 mil a 2 milhões de habitantes; b) municípios com 20 mil habitantes correspondiam a somente 13% da população urbana; c) a população de dez cidades com mais de 250 mil até 2 milhões de habitantes equivalia ao significativo percentual de 44% da população urbana brasileira (DEÁK, 2004).

Flávio Villaça (2001) afirma que nas metrópoles brasileiras existem diferentes tipos de segregação, entre as mais relevantes, as de classes e de etnias ou nacionalidades, porém a segregação das classes sociais é a que domina. O autor define a segregação “como um processo segundo o qual diferentes classes ou camadas sociais tendem a se concentrar cada vez mais em diferentes regiões gerais ou conjuntos de bairros da metrópole” (VILLAÇA, 2001, p. 142), porém a segregação não impede que, num mesmo espaço, possa ocorrer a existência e o crescimento de outras classes. Não é comum, contudo, a ocorrência de camadas exclusivas de população de alta renda, já, no que se refere às camadas de baixa renda, estas podem ser exclusivas, principalmente em grandes regiões metropolitanas. O autor ressalva que em algumas regiões de alta renda, nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, por exemplo, existem espaços populares que, por vezes, contêm a maior parte da população. E conclui: “o que determina, em uma região, a segregação de uma classe é a concentração significativa dessa classe mais do que em qualquer outra região geral da metrópole” (VILLAÇA, 2001, p. 143).

Segundo o autor, nas metrópoles brasileiras, predominava o padrão centro x periferia. No centro estão todos os serviços públicos e privados e as classes sociais mais abastadas. No entanto, a periferia é ocupada pelo mais pobres, é subequipada e distante. “O espaço atua como um mecanismo de exclusão”. O que há de novo neste processo, em algumas regiões do Brasil, é o deslocamento de famílias de rendas média e alta para loteamentos periféricos, auto segregados (VILLAÇA, 2001, p. 143).

“A terra urbana só interessa [...] enquanto meio de acesso a todo sistema urbano, a toda a cidade”, isto configura que a acessibilidade é um valor de uso para a terra urbana. Sabe-se que, na cidade, os diferentes pontos do espaço urbano têm diferentes acessibilidades, e esta característica revela o quanto de trabalho foi dispendido na produção para se obter este valor de uso. Desta maneira, na periferia os terrenos têm menor valor do que os terrenos do centro, em função da menor quantidade de trabalho social envolvido em sua produção (VILLAÇA, 2001, p. 74).

Rolnik (2015, p. 150), nesse cenário, discute a questão da posse, lembrando que a ocorrência de um terremoto ou uma inundação ou mesmo a instalação de um grande projeto em lugares já habitados tem impactos bem mais profundos quando a situação de posse não pode ser contestada. Esses lugares recebem várias denominações no contexto urbano, como favelas, assentamentos irregulares, assentamentos informais, *slums* “as formas de nomear não são inocentes e procuram definir uma situação de alteridade, em relação à ordem jurídico-urbanística dominante”. São territórios com habitações precárias, nos quais a relação de posse é ambígua. Essa situação está presente em mais da metade do mundo não desenvolvido, mas também no mundo desenvolvido com as minorias étnicas que ocupam determinados espaços de maneira temporária.

A gestão do solo e os meios adotados para se realizar o planejamento urbano influenciam nas possibilidades de acesso, ou não, à terra urbanizada pelas pessoas mais pobres. A segurança da posse depende de leis e instituições que estão sob a regência de parcelas da sociedade que detém poder político e econômico, de forma que é sempre muito forte a pressão exercida pelo mercado sobre as terras ocupadas por comunidades de baixa renda. Isso acontece no mundo todo, países emergentes ou com economias fortes, a terra urbanizada não está disponível para os habitantes mais pobres (ROLNIK, 2015)

Maricato (2015-a) explica que a cidade pode ser vista sob diferentes abordagens, mas é difícil vê-la como um importante objeto estruturador de relações sociais porque, por vezes, a cidade é percebida como uma mercadoria no meio dos conflitos entre as classes sociais, favorecendo os grandes detentores do capital imobiliário que a veem como um grande negócio.

A natureza da segregação urbana está na capacidade de pagar para morar na melhor localização, porém direito à cidade significa ter direito à moradia, água, ao esgoto, à mobilidade, à energia elétrica, aos espaços públicos etc. E a autora lembra: “Henri Lefebvre, em várias obras, defende até o direito à festa representada pela vida urbana: os cafés, as praças, os jardins etc. Isso tudo tem a ver com localização e seu preço”. (MARICATO, 2015b, p. 12).

A discussão da urbanização no Brasil e do direito à cidade nos conduz a entender melhor as origens da habitação social. No Brasil, em 18 de setembro de 1850, aprovou-se a Lei nº 601, conhecida como Lei de Terras para regulamentar a questão fundiária no Império. A Lei determinava que a única forma de acesso às terras devolutas da nação seria por meio de aquisição. O dispositivo legal estabelecia um prazo para que os proprietários (posseiros ou sesmeiros) demarcassem e registrassem as terras e obtivessem os títulos de propriedade. (ARQUIVO NACIONAL MAPA, 2020).

O Estado deveria demarcar as terras devolutas destinadas à utilização pública, e a receita proveniente da venda seria destinada a novas demarcações e à importação de colonos livres que substituiriam a mão de obra escrava no campo. A Lei Eusébio de Queirós, nº 581, de 4 de setembro de 1850, havia sido publicada devido às pressões britânicas sobre o governo brasileiro, e criminalizava o tráfico de africanos, acabando com a principal fonte de mão de obra das fazendas do país. O fim da escravidão determinava ações que incentivariam a utilização da mão de obra assalariada dos imigrantes europeus (ARQUIVO NACIONAL MAPA MEMÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, [2016] 2019).

A chegada dos imigrantes passou, a partir de então, a representar uma ameaça ao interesse econômico dos proprietários de terra, pois eles vinham com o interesse de obter terras onde poderiam desenvolver um tipo de agricultura diferente do sistema monocultor e agroexportador estabelecido pela então classe proprietária de terras. Ex-escravos e estrangeiros enfrentariam muitas restrições para ascender à condição de pequenos e médios proprietários. A Lei das Terras transformou a terra em mercadoria, representando a implantação da propriedade privada do solo no Brasil. Para ter terra, a partir de então, era necessário pagar por ela (FERREIRA, 2005).

Entre 1889 a 1930, durante a “República Velha”, a questão habitacional passou a ser considerada um problema quando surgem na cidade de São Paulo as atividades ligadas à produção do café, tornando-a um dos mais importantes centros produtores e exportadores do produto. A cidade passa a receber um intenso fluxo migratório, dinamizando o processo imobiliário, hipervalorizando glebas, terrenos e prédios e aumentando a rentabilidade da locação habitacional. O investimento em imóveis garantia não só uma reserva de valor e um forte processo de valorização (BONDUKI, 1994).

Entre as medidas mais importantes implementadas pelo governo Vargas no que diz respeito à questão habitacional, estiveram o Decreto-Lei nº 58/1938, regulamentando a venda de lotes urbanos pagos em várias prestações. Em 1942, o decreto-lei do inquilinato congelou os aluguéis e regulamentou as relações entre locadores e inquilinos, mas ao longo do tempo, mostrou-se totalmente ineficiente, pois como os despejos não estavam restringidos pela lei, restou aos locadores utilizar este expediente para escapar da regulamentação e recalculer os valores defasados dos aluguéis nas novas contratações (BONDUKI, 1994).

Já em 1937, o governo havia criado as carteiras prediais dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), em seguida, 1946, a instituição da Fundação da Casa Popular, iniciando uma intensa produção habitações sociais. A partir daí, consolida-se na sociedade a opinião segundo a qual caberia ao Estado responder pela habitação social no país e não mais à iniciativa privada como antes. No entanto, a ausência de gestão adequada que orientasse uma política de habitação social e garantisse o retorno dos investimentos, associado da alta inflação, inviabilizou-se a capacidade de ação dessas instituições (BONDUKI, 1994).

A Lei nº 4.380/1964 cria o Plano Nacional da Habitação e o Banco Nacional da Habitação (BNH), com sede no Rio de Janeiro. O BNH foi um importante gestor financeiro do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) que se destinava à construção de moradias de interesse social e aos setores de saneamento e desenvolvimento urbano. Quando o Banco foi extinto pelo Decreto-Lei nº 2.291/1986, a coordenação do SFH foi transferida para a Caixa Econômica Federal e a função de regulador, para o Banco Central (FGV, 2020). Cabe destacar que, a atuação do Plano Nacional de Saneamento (Planasa) permitiu aumentar o abastecimento de água às moradias urbanas, favorecendo 80% da população na década de 1980, porém o mesmo não acontece com o esgotamento sanitário, precário até hoje (LUCCHESE; ROSSETTO, 2018).

A construção das unidades habitacionais estava sob a responsabilidade das Companhias de Habitação (COHAB), criadas em 1965, empresas mistas controladas pelos governos estaduais e/ou municipais que obtinham financiamentos do BNH mediante a apresentação de projetos dos empreendedores, e supervisionavam a construção de moradias destinadas às camadas da população de baixa renda. Junto à COHAB, havia os agentes operadores do SFH, como as COOPHAB, institutos e caixas de pensão (SANTOS, 1999).

O Decreto-Lei 59.917/1966 regulamentava o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) e estabelecia suas finalidades e modo de operação, cria também o Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado. O Serfhau passou a abrigar os conceitos de estrutura de financiamento à política habitacional e urbana e desenvolvimento de

conceitos e proposições para a política territorial e urbana (BONDUKI, 2018b). Durante a sua existência, 1964 a 1974, o Serfha teve como função, desde promover pesquisas relativas ao déficit habitacional até assistir os municípios na elaboração de seus Planos Diretores.

Em 1987, uma Emenda Popular provocou muitas reações dos setores contrários à reforma urbana, mas alcançou vitórias importantes como a introdução de um capítulo de Política Urbana na Constituição Federal de 1988, além de novos instrumentos jurídicos para impedir a manutenção de terras ociosas e viabilizar a regularização fundiária de áreas particulares ocupadas por favelas, como versam os artigos 182 e 183 da Constituição Federal (BONDUKI, 2018b).

Ainda no que tange à questão da habitação, o Programa HABITAR BRASIL BID foi concebido como um projeto piloto para financiar obras e ações nos municípios capitais de estado ou integrantes de regiões metropolitanas e aglomerados urbanos. Um Acordo de Empréstimo entre a União e o BID foi realizado em setembro de 1999, criando o aparato normativo e orçamentário necessário. No período de 1999 a 2005 foram firmados contratos de repasse com 119 municípios (BRASIL 2011). Em 2001, o Governo aprova a Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, criando o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), com gestão do Ministério das Cidades e operacionalização da Caixa Econômica Federal (BRASIL, 2001a).

Em 2001, o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, foi aprovado pelo Congresso Nacional, após de onze anos de tramitação do projeto de lei do senador Pompeu de Souza, regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Representou um importante passo histórico que propiciou aos municípios a utilização de instrumentos urbanísticos de regulação do uso do solo urbano e combate à retenção de imóveis ociosos e subutilizados, sob a especulação imobiliária, com o uso do imposto progressivo no tempo. Além destes, outros instrumentos, como:

a outorga onerosa do direito de construir, para cobrar contrapartida para o uso mais intenso do solo, a usucapião em terrenos privados e a concessão especial de uso para fins de moradia, para facilitar a regularização fundiária, e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) para apoiar uma política fundiária voltada à viabilização da produção de habitação social. (BONDUKI, 2018a, p. 135).

O Estatuto da Cidade transferiu a responsabilidade da aplicação desses instrumentos aos municípios que, por sua vez, deveriam contemplá-los no Plano Diretor, esta medida, no entanto, representou um grande empecilho no andamento da reforma urbana tendo em vista o peso político do setor imobiliário sobre o poder local e câmaras municipais das quais depende a aprovação do Plano Diretor (BONDUKI, 2018a).

É inegável a importância da aprovação do Estatuto da Cidade, a ser melhor desenvolvido adiante, embora, segundo o autor, é necessário ressaltar uma significativa lacuna, qual seja a não compatibilização da legislação urbanística de municípios conurbados ou integrantes de regiões metropolitanas, muito em função do protagonismo do município no texto constitucional. Apesar desse assunto ter sido debatido em demasia, o caráter municipalista do então Congresso Nacional, deixou de considerá-lo.

Em 2003, o novo Governo estrutura o Ministério das Cidades e envolve o governo federal nas políticas urbanas. Para isso, tem como um de seus órgãos o Conselho Nacional de Cidades (ConCidades), de caráter consultivo e deliberativo, instituído em 2004, em convergência com a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Em 2019, o Ministério é desmontado pelo governo recém-empossado.

A Lei nº 11.124/2005 cria Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e, em 2009, a Lei 11.977 dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) que veio para resolver o problema do déficit de moradia social no país. “Usucapião pró-moradia, concessão de direito real de uso, concessão de uso especial para fins de moradia, todos na modalidade individual ou coletiva, além de demarcação urbanística, legitimação fundiária, usucapião extrajudicial [...]” são os novos instrumentos para enfrentar a difícil situação dos municípios brasileiros (LIBÓRIO, 2019, p. X;¹⁸ CARDOSO, 2008).

Em 2007, o Ministério das Minas e Energia anuncia a descoberta da existência de petróleo e gás em reservatórios, estimando grandes volumes passíveis de recuperação nas bacias do Espírito Santo, Campos e Santos, área chamada de Pré-Sal (MME, 2009). Segundo os estudos de Sauer e Rodrigues, o “pré-sal adquiriu dimensão de mito”, pois significou a possibilidade de se angariar vultuosos recursos que permitiriam melhorar sobremaneira o padrão dos serviços públicos destinados à população brasileira.

Para a Região Metropolitana da Baixada Santista, especificamente, o pré-sal significou uma grande esperança de desenvolvimento da região e consequente aplicação de recursos nas áreas mais carentes, como nas questões envolvendo moradias precárias, áreas de risco, regularização fundiária, emprego etc. Entretanto, apesar da certeza da existência do petróleo e gás e da grande quantidade envolvida, não se conhece a sua real dimensão, nem mesmo quando esse se transformará em riqueza para a população, pois são muitos os conflitos que envolvem políticos, acionistas, empresas interessadas e consumidores de derivados de petróleo no país.

¹⁸ Prefácio elaborado por Daniela Libório no livro Regularização Fundiária Urbana – Desafios e Perspectivas para aplicação da Lei 13.465/2017 – páginas de IX a XI.

“Esse debate se transfere para a esfera da organização da indústria de petróleo, do modelo regulatório, dos regimes de produção que apresentam variações vinculadas a cada perspectiva de interesses defendidos”. (SAUER; RODRIGUES, 2016, p. 186).

No que diz respeito ao avanço de várias políticas nesse período, sob o ponto de vista de Maricato (2014), algumas não foram tão exitosas assim, uma delas diz respeito à complexidade das atribuições relativas à competência das cidades previstas na Constituição Federal de 1988, que é fortemente descentralizadora, haja vista as questões de saneamento, coleta e destinação do lixo, transporte urbano, controle sobre o uso e ocupação do solo que são competências municipais. No entanto, o Governo Federal, no papel de um importante investidor no que se refere às obras públicas, impõe alguma regulação como a de exigir a realização dos planos municipais, de saneamento, habitação, transportes. A autora ressalta que a inclusão do plano diretor na Constituição Federal, e depois no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), se deu sem o apoio do movimento de reforma urbana e relembra a grande e ineficaz elaboração de planos diretores orientada e financiada pelo Governo Federal.

A Constituição Federal de 1988 determina, no contexto metropolitano, que as competências sejam definidas por legislação estadual, o que revela um certo “desinteresse de todas as instâncias da federação na cooperação administrativa das metrópoles de cujo conjunto fazem parte algumas das maiores aglomerações do mundo” (MARICATO, 2014, p. 53). No que se refere à questão do meio ambiente, faltou definir claramente a competência legal, uma vez que os três entes federativos têm o direito de intervir. Isto posto, a autora conclui que para se construir um novo paradigma sobre as cidades, entre outros fatores, será preciso uma grande mudança cultural, além de expressiva articulação no nível federal, somente possível a médio ou a longo prazo (MARICATO, 2014).

Ilustrando o período entre 1999 e 2009 no contexto da economia, tomou-se como parâmetro as visões de Rolnik e Maricato, segundo as quais esse foi um momento histórico de expressivo crescimento econômico, a despeito das duas décadas anteriores de estagnação (1980-1998). O Produto Interno Bruto (PIB) do País expandiu 3,27% ao ano e a população economicamente ativa cresceu 2,29% ao ano. O salário-mínimo, no período de 2003 a 2010, aumentou 155%, representando um aumento real de 73%. A partir de 2005, adotou-se uma política econômica que privilegiou o crescimento do mercado interno, englobando grande parcela da população brasileira, incluindo a de menor renda (ROLNIK, 2015; MARICATO, 2014).

No período de 2001 a 2008 houve uma expressiva redução da pobreza no Brasil, de 57 milhões para menos de 30 milhões de pessoas, ou seja, de 30% da população para 15,5%. O

número de pessoas na condição de extrema pobreza (indigentes) também caiu de 36 milhões de pessoas para 12 milhões, isto é de 19,2% da população para 6,5% (MARICATO, 2014).

Maricato (2014) ainda destaca: a) criação do Programa Universidade para Todos, em 2004; b) o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar¹⁹ (Pronaf); c) Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); d) Lei de Alimentação Escolar; e) Programa Luz para Todos. Tais programas sociais impactaram positivamente a questão da pobreza, contribuindo também para o crescimento do mercado interno no Brasil (MARICATO, 2014).

O Estatuto da Metrópole, Lei nº 13.089, entra em vigor no dia 12 janeiro de 2015, estabelecendo diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas, e instituindo o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), entre outros instrumentos (SANTOS, 2018a).

A Lei federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que dispõe sobre a regularização fundiária, entre outras providências, veio para interferir em todo o sistema até então criado, conforme se discute no item a seguir.

3.3 Políticas Urbanas no Brasil: Estatuto da Cidade e Estatuto da Metrópole

A Constituição de 1988 corrigiu uma falha das Cartas Magnas anteriores, uma vez que o município passou a compor a Federação como entidade político administrativa de terceiro grau, conforme os termos dos artigos 1º e 18º. A descentralização político-administrativa consistia numa exigência não só em vista de suas dimensões continentais, mas também em função das diferenças étnicas, regionais, políticas, econômicas e sociais existentes no vasto território brasileiro (MEIRELLES, 2001).

O artigo 23 da Constituição Federal, como lembra o autor, estabelece competências comuns do Município com União, Estados e o Distrito Federal, ressaltando-se, entre outros, o inciso IX que se refere à promoção de programas de construção habitação e de saneamento básico (BRASIL, 1988).

A Constituição, em seu art. 30º, deu ao Município competência em determinadas matérias, como: legislar sobre assuntos de interesse local; complementar a legislação federal e estadual, quando necessário; fazer gestão sobre serviços públicos de interesse do Município, como transporte coletivo e atendimento à saúde, este com ajuda técnica e financeira da União e do Estado, além de promover um adequado ordenamento territorial, entre outros.

¹⁹ Decreto 1.946, de 28/06/1996, revogado pelo Decreto nº 3.200 de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1946.htm>. Acesso em: 22/07/2020.

Com relação aos tributos, a Constituição de 1988 ampliou “a competência impositiva (art. 156) e aumentou sua participação nos impostos partilhados (arts. 158 e 159, parágrafo 3º)” (MEIRELLES, 2001, p. 45). Evidenciando-se, assim uma certa autonomia financeira, política e administrativa do Município, como determinam os arts. 29-31, 156, 158 e 159, além de poderes para elaborar a sua lei orgânica (MEIRELLES, 2001).

O Código Civil, Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002, art. 41, inciso III, determina que o município é pessoa jurídica de direito público interno, e tem o Prefeito como representante e agente executivo da Administração. Caracterizado como pessoa jurídica, distingue-se das pessoas que dele fazem parte, dos indivíduos que o governam e das entidades de direito privado, como as empresas, associações, entre outras (MEIRELLES, 2001).

O Brasil é formado pela união dos entes federativos, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, os quais não mantêm relação de subordinação entre si. Os Municípios são entes locais, com maior relação de proximidade ao cidadão; os Estados, que congregam os municípios; o Distrito Federal que é a sede administrativa do País; e a União, que congrega os estados e o distrito federal. Cada um desses entes tem suas próprias leis, políticas públicas e tributos, de acordo com a distribuição de competências estabelecida pela Constituição Federal, que, em determinadas situações, obriga a cooperação entre eles (BRASIL, SENADO FEDERAL, 2011).

Em se tratando do Direito Urbanístico, a competência legislativa é concorrente entre os entes federados. Os municípios desenvolvem a sua própria política urbana conforme determina a Constituição Federal. Aos Estados cabe legislar sobre a criação e regulamentação de regiões metropolitanas e à União, instituir normas gerais para o desenvolvimento urbano. Dessa maneira, a União, exercendo a sua competência, promulgou o Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001, trazendo normas gerais a serem observadas pelos Municípios na ordenação de seu território e na elaboração e execução da política de desenvolvimento urbano (BRASIL, SENADO FEDERAL, 2011).

O Estatuto da Cidade ainda impõe diretrizes gerais de política urbana, o planejamento participativo e a função social da propriedade, entre outras providências, de modo que ele traz em seus dispositivos, institutos jurídicos que reduzem os problemas urbanos e as questões de habitação local e regional (SALEME, 2018).

Segundo Sutti (2018, p. 140), o Estatuto das Cidades determinou, de maneira correta, a transferência para os municípios da “responsabilidade de estabelecer novos limites para o direito de propriedade e da reforma urbana, o que tornou a correlação de forças políticas nos municípios determinante para a implementação, de fato, do direito à cidade”.

Esse importante marco legal, conforme sublinha Sutti (2018), impõe regulamentação obrigatória relativa aos instrumentos urbanísticos, como Parcelamento, Edificações e Utilização Compulsórios (PEUC), o Direito de Preempção, entre outros, determinando a transferência para os municípios da disputa pelo direito à cidade, além de provocar a necessidade de seguidos processos de negociação para a implementação dos instrumentos urbanísticos.

O Estatuto da Cidade representou um significativo avanço na regulamentação brasileira, principalmente em função da exigência do plano diretor como instrumento para identificar as propriedades que atendem ou não às funções sociais, estabelecer metas de curto, médio e longo prazos, regularizando as cidades e tornando-as mais apropriadas aos seus cidadãos (SALEME, 2018).

Neste contexto, o artigo 2º da lei 10.257/2001, dispõe que “a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”, de forma que todos tenham acesso aos benefícios advindos de um adequado plano de urbanização do município. Os incisos do art. 2 do Estatuto da Cidade destacam um conjunto diretrizes que devem ser seguidas na determinação das funções sociais da cidade (BRASIL, 2001b). Assim, o Estatuto da Cidade amplia o conceito definido na Constituição de direito à moradia para “direito à cidade”. (PRONI; FAUSTINO, 2016).

As funções sociais consistem em um conjunto de ações criadas para atender às necessidades da cidade, cabendo ao Poder Público Municipal apurar, por meios democráticos, junto aos cidadãos, quais seriam as necessidades mais prementes (SALEME, 2018). As diretrizes apontadas pela Lei indicam a direção a ser tomada, pois a gestão não deve ser realizada somente segundo o juízo do gestor.

O art. 182 da Constituição Federal determina que o Poder Público Municipal tem a incumbência de realizar uma política de desenvolvimento urbano cujos objetivos ordenem o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantam o bem-estar de seus cidadãos. Quais seriam as funções sociais da cidade não explicitadas pelo texto constitucional? Meirelles (1978), referindo-se à Carta de Atenas, afirmando que as funções sociais da cidade são quatro: habitação, trabalho, circulação e recreação.

Na visão de Bernardi (2006), as funções sociais da cidade são apontadas no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), mesmo que de forma indireta, quando no art. 2º (caput) determina as diretrizes segundo as quais a política urbana deve ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais. E, no texto do inciso I, surgem, implicitamente, *as funções sociais* da cidade, “garantia do direito à cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia,

ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”.

Com o foco na Nova Carta de Atenas, Bernardi (2006, p. 47) analisa:

A nova Carta de Atenas, de 2003, atribui às cidades dez funções ou conceitos para as cidades do novo milênio: a cidade para todos, participativa, a cidade refúgio, saudável, produtiva, inovadora, da acessibilidade, ecológica, cultural e histórica. Observe-se que a nova Carta de Atenas trata das qualidades de uma cidade, que se refletem no bem-estar daqueles que nela habitam. A cidade não é vista apenas pelo olhar da funcionalidade como na velha Carta de Atenas, mas da realização, satisfação, do prazer, que possa trazer aos seus moradores. Afinal a cidade existe para proporcionar a felicidade àqueles que nela vivem.

Embasado nessa reflexão, em seu estudo, o autor identifica três grupos de funções sociais da cidade: a) funções sociais urbanísticas - habitação, trabalho, lazer e mobilidade; b) funções sociais de cidadania - educação saúde, segurança e proteção; c) funções sociais de gestão - prestação de serviços, planejamento, preservação do patrimônio cultural e natural, e sustentabilidade urbana.

As funções sociais da cidade denominadas urbanísticas, ressalta o autor, são aquelas mencionadas na Carta de Atenas, porém com atualização terminológica, substituindo a expressão “recreação e circulação” por “mobilidade urbana”. (BERNARDI, 2006, p.48).

Com relação as funções sociais de cidadania, propostas por Bernardi (2006, p. 51), o autor explica que se “constituem a materialização dos direitos sociais definidos na Constituição Brasileira”. O caput do art. 6º estabelece: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”²⁰. O autor lembra que os direitos sociais moradia, lazer e trabalho foram por ele classificados, acima, também como funções sociais urbanísticas.

As funções sociais de gestão da cidade, conforme classifica Bernardi, caracterizam-se como funções de gestão pública, como práticas urbanas comuns empregadas pelo Poder Público de acordo com o que a população espera dele: “Prestação de Serviços Públicos; Promoção do Planejamento Territorial, Econômico e Social; Preservação do Patrimônio Cultural e Natural (histórico, artístico, cultural, paisagens naturais, sítios arqueológicos) e a Sustentabilidade Urbana”. Para a efetivação da função social urbana é imprescindível a participação da comunidade na gestão orçamentária, de modo que ela realmente seja participativa e beneficie a todos, não apenas aquela minoria que, historicamente, se ocupa dos recursos públicos. A

²⁰ Art. 6º da CF – nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 15 de setembro de 2015, para introduzir o transporte como direito social

realização do planejamento urbano deve contemplar planos, programas e projetos setoriais para corrigir as injustiças e desigualdades que acontecem no meio urbano (BERNARDI, 2006. p. 53).

O Estatuto da Cidade determina, em seu art. 4º, cinco incisos que estabelecem os instrumentos urbanísticos a serem utilizados no desenvolvimento das cidades com vistas à equidade em relação aos direitos dos habitantes e à sustentabilidade ambiental. No inciso III, Planejamento Municipal, foca-se no Plano Diretor, já disposto na Constituição Federal (art. 182, parágrafo 1º) como instrumento de política urbana para o desenvolvimento do município e orientação ao Gestor Público na construção de melhores condições de vida ao cidadão. Outros instrumentos fazem parte do inciso III, art. 4º, como parcelamento, uso e ocupação do solo; diretrizes orçamentárias; gestão orçamentária participativa; planos, programas e projetos setoriais; entre outros (BRASIL, 2001b).

O Estatuto da Cidade trouxe esperanças àqueles que lutam pela redução da desigualdade nas cidades brasileiras. Os altos preços do solo urbanizado são os principais causadores da segregação populacional, determinada pela injusta distribuição de renda, restando aos mais pobres a busca por moradias precárias, em áreas distantes, carentes de serviços públicos. Essa parcela da população arca, de maneira desproporcional, com altos custos de transporte e de acesso a bens e serviços urbanos. As leis, somente, não são capazes de causar transformações nas estruturas sociais, entretanto, o Estatuto da Cidade representou um avanço na legislação e trouxe esperanças àqueles que lutam pela redução da desigualdade nas cidades brasileiras (BASSUL, 2011).

Contudo, passados quase 20 anos, o Estatuto da Cidade não atendeu às expectativas geradas em relação às mudanças estruturais requeridas pelas cidades brasileiras. Muitos são os motivos a serem conjecturados para “compreender por que a lei não foi capaz de impor uma nova forma de atuação do poder público frente às questões urbanas, em especial àquelas vinculadas ao uso e à ocupação do solo”. A nova lei não conseguiu reduzir as controvérsias manifestadas com a Constituição de 1988. O Estatuto da Cidade propiciou a realização de questionamentos jurídicos sobre os processos de ordenamento do solo, especialmente “em contraponto ao poder econômico vigente, por outro lado, a nova lei não gerou garantias plenas de execução”. A Lei trouxe avanços, porém não se tornou um instrumento decisivo de reordenamento das questões urbanas, face às restrições em sua aplicação (PRONI; FAUSTINO, 2016, p. 186-187).

3.3.1. Plano Diretor, Gestão Democrática das Cidades e Cidade Sustentável

Discute-se neste item o Estatuto da Cidade, com ênfase no Plano Diretor, planejamento, planos e a efetividade na implementação, assim como duas de suas importantes diretrizes para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, a gestão democrática e a sustentabilidade das cidades.

3.3.1.1. Plano Diretor

O Estatuto da Cidade, em seu art. 40, define o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana do município, com o objetivo centrado na garantia do desenvolvimento das funções econômicas, sociais e ambientais do município, além de promover a inclusão socioeconômica dos munícipes e o respeito ao meio ambiente. O plano diretor é, portanto, a base do planejamento e da articulação das políticas públicas existentes de forma que todas sigam na mesma direção (PINHEIRO, 2014).

De acordo com a Constituição Federal, o parágrafo 1º do art. 182 determina que os municípios com mais de 20.000 habitantes devem elaborar o Plano Diretor. No entanto, em seu art. 41, o Estatuto da Cidade, estendeu a exigência para as cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, independentemente do número de habitantes (inciso II); onde o Poder Público pretenda utilizar os instrumentos que constam do parágrafo 4º do art. 182 da Constituição Federal, segundo o qual o município, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, deve exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento (inciso III); integrantes de áreas de especial interesse turístico (inciso IV); inseridas nas áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional (inciso V) e incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, nos termos da Lei 12.608, de 10 de abril de 2012, que Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC, entre outras providências (BRASIL, 2001).

Como principal instrumento de planejamento municipal, o Plano Diretor deve ser desenvolvido de maneira democrática envolvendo a população da cidade por meio de debates, conselhos municipais, audiências públicas, associações representativas dos diferentes segmentos da sociedade, com adequada publicidade e acesso das pessoas interessadas às informações produzidas (PADILHA, 2010).

O Plano Diretor deve ser aprovado por lei municipal, determinando as exigências necessárias à ordenação da cidade e da política de desenvolvimento urbano e, ainda, definindo

os instrumentos adequados para o cumprimento da função social da propriedade urbana. Assim, a sua aprovação requer todas as formas de participação popular, além da publicidade do próprio documento (ARRUDA, 2011).

Como um instrumento de reforma urbana, o Estatuto da Cidade determina que o texto seja revisado pelo menos a cada dez anos, uma vez que seus mecanismos e parâmetros técnicos precisam ser constantemente reavaliados. O documento tem que expressar a construção de um pacto social, econômico e territorial para o desenvolvimento urbano do Município (ARRUDA, 2011).

A obrigatoriedade do desenvolvimento do Plano Diretor não se restringe à área urbana, mas à área total do território do qual faz parte o município, abrangendo a área urbanizada e as áreas rurais, as florestas, as comunidades tradicionais, as áreas de preservação ambiental, os recursos hídricos, ou seja, toda a área do município (ARRUDA, 2011).

Segundo art. 52 da lei 10.257/2001, o Prefeito que não cumprir as obrigações impostas pelo Estatuto da Cidade, incorrerá em improbidade administrativa conforme lei 8.429 de 1992. Como o Estatuto não especifica o tipo de improbidade, o enquadramento mais provável é na categoria de atos que atentem contra os princípios da Administração Pública, “qualquer ação ou omissão ao violar os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições” (SALEME, 2018, p. 298).

Os Planos Diretores são diferentes de um município para outro, pois eles fazem parte de diferentes regiões do país. Deve-se considerar o bioma; extensão do território municipal; extensão da área urbanizada; tamanho da aglomeração urbana, tamanho da população; padrões de urbanização; aspectos econômicos; a existência portos, ferrovias, estradas, aeroportos; etc. (ARRUDA, 2011).

A implementação adequada do Plano Diretor, não somente como uma peça técnica, facilita no enfrentamento dos problemas urbanos, muitos causados pela gritante desigualdade social existente nas cidades brasileiras. Dessa forma, o Plano Diretor deve ser fruto de um “processo político de tomada de decisões sobre a gestão do território municipal, que envolva toda a sociedade” (ARRUDA, 2011, p. 54).

A participação da sociedade nesse processo deve ser garantida pelo Poder Público Municipal com a constituição de conselhos e participação dos diferentes segmentos da sociedade e com a garantia de transparência nas informações e decisões, sobretudo porque

O Plano Diretor também deve influenciar os orçamentos municipais e os investimentos públicos, sendo definidas diretrizes que devem ser seguidas nos planos plurianuais, nos orçamentos anuais e nos demais programas, planos e

projetos setoriais municipais, tais como aqueles relacionados à habitação, ao saneamento ambiental e ao transporte e mobilidade urbana.

Os instrumentos do Estatuto da Cidade devem ter sua aplicação prevista no Plano Diretor, sendo definidos os conceitos, procedimentos de aplicação e a demarcação no território. Alguns deles, como o parcelamento, edificação e utilização compulsórios, direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir, operações urbanas consorciadas e transferência do direito de construir só podem ser aplicados se houver previsão expressa no Plano Diretor (ARRUDA, p. 54).

No Plano Diretor se integram as políticas setoriais, tais como aquelas relativas à habitação, mobilidade e acessibilidade urbanas e saneamento básico ao encontro das metas 11.1 e 11.2 do ODS 11 e 6.1 e 6.2 do ODS 6 da Agenda 2030, como será desenvolvido no capítulo 4 deste trabalho, referente ao município de Santos/SP. Cabe ao Município, regular e definir as políticas setoriais e programar seus investimentos. Desta forma, o Poder Público municipal deve constituir uma política fundiária no Plano Diretor, disponibilizando terrenos para provisão de habitação de interesse social e para a implantação de infraestrutura, combatendo os déficits habitacionais e melhorando os serviços públicos (ARRUDA, 2011).

Apesar das melhorias ocorridas no Brasil nas últimas décadas, no que tange à redução das desigualdades sociais e regionais, o país ainda é profundamente desigual e a ocupação intensa e desordenada do solo expõe o flagelo da enorme concentração da renda nacional. Assim, os instrumentos urbanísticos com características mais redistributivas sugeridos no Estatuto da Cidade enfrentam os interesses daqueles que detém o capital imobiliário e que dominam uma parte do poder político como acontece com “a obrigação de construir ou a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, ou mesmo a instituição de ZEIS” (BASSUL, 2011, p. 16). Dessa forma, segundo afirma o autor, o resultado tem sido apenas a mera citação desses instrumentos nos planos diretores, sem nenhuma aplicabilidade ou algo que não represente significativos encargos aos empreendedores.

No mesmo sentido, a gestão do uso do solo, sobretudo em relação à adoção de padrões social e ambientalmente sustentáveis e à priorização de sistemas de transporte coletivo em oposição ao individualismo do automóvel, demanda modelos de controle social que permitam que os projetos urbanos sejam mais permanentes, independam de práticas eleitoreiras e ultrapassem o imediatismo dos mandatos de cada governante (BASSUL, 2011, p. 16).

Arruda (2011) infere que são muitos os imóveis urbanos vazios e ociosos à espera de valorização no mercado, sobrecarregando o orçamento público municipal. O gestor público tem a responsabilidade de implementar da Lei nº 10.257, por meio da articulação de políticas setoriais em prol do interesse coletivo, uma vez que no Estatuto da Cidade existem variados mecanismos para o enfrentar dos problemas urbanos.

Apesar da extrema importância da regulamentação da política urbana, a lei sozinha não vai resolver os problemas da cidade. O Poder Público Municipal tem que cumprir o seu papel sob pena de incorrer no descumprimento de um requisito legal e, principalmente, por não permitir ao cidadão o direito à cidade, assim como, usufruir dos resultados da aplicação dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto, com a sua participação nas decisões municipais, na efetivação de uma cidade mais democrática, enfim, de uma cidade sustentável.

A questão do planejamento urbano e dos planos diretores, suscitada por Deák (2004), no item 3.2 deste trabalho, requer uma breve discussão conceitual a respeito dos temas planejamento e, mais especificamente, o planejamento urbano. Para isso, utilizou-se como fonte um importante estudioso da área de Administração, Antônio Cesar Amaru Maximiano. O autor ensina que o planejamento é a mais importante das funções gerenciais. Planejar é tomar decisões sobre o futuro para que as ações do gestor não sejam simples efeitos de meras improvisações. Planeja-se para lidar com a condição de incerteza do futuro que ocorre quando não se dispõe de informações suficientes e reais ou quando não é possível controlar possíveis eventos. Paradoxalmente, planeja-se também para lidar com a certeza do futuro. Ora, é possível prever com algum grau de certeza a ocorrência de determinados eventos por serem efeitos previsíveis de atos e ações anteriores, ou por fazerem parte de uma agenda de acontecimentos regulares e conhecidos. Portanto, é melhor para o gestor estar preparado para eles do que ser surpreendido por eles (MAXIMIANO, 2004).

A realização do planejamento exige dados e informações sobre o presente, passado e futuro envolvendo ambientes internos e externos às organizações, quaisquer, públicas ou privadas. Os dados e informações devem retratar as reais necessidades, ameaças e oportunidades, como, por exemplo, mudanças na legislação, nos programas e políticas de governo; na conjuntura social e econômica; os avanços tecnológicos e demais problemas a serem resolvidos (MAXIMIANO, 2004).

Os dados e informações, reais, serão processados para produzir novas informações e decisões, de modo que os dados de entrada representam o coração do processo de planejamento.

Destarte, “o resultado do processo de planejamento é a preparação de planos. Em essência, um plano é o registro das decisões resultantes do processamento dos dados de entrada” (MAXIMIANO, 2004, p. 143). Um bom plano deve ter como componentes os objetivos, a definição dos meios para alcance dos objetivos e a previsão dos meios e instrumentos de controle, além da definição de responsabilidades. O Plano deve ser formalizado, documentado e comunicado, e ainda, deve cumprir as exigências legais (MAXIMIANO, 2004, p. 143).

Os Planos são simples ferramentas, são instrumentos de gestão. Cabe ao Gestor Público utilizá-los ou atualizá-los, de acordo com os trâmites legais. No entanto, geralmente, são engavetados porque não condizem com a realidade que se impõe ou com a disposição dos gestores.

Villaça (1999), nas ideias a seguir, enriquecidas pelo seu conhecimento e experiência sobre planejamento e os planos diretores dos municípios brasileiros, inicia esta discussão, afirmando:

Definido por suas propriedades ou características, o planejamento urbano seria um processo contínuo do qual o plano diretor constituiria um momento; o processo seria uma atividade multidisciplinar e envolveria uma pesquisa prévia - o diagnóstico técnico - que revelaria e fundamentaria os 'problemas urbanos' e seus desdobramentos futuros, cujas soluções seriam objeto de proposições que integram os aspectos econômicos, físicos, sociais e políticos das cidades e cuja execução tocara a um órgão central coordenador e acompanhador da sua execução e contínuas revisões. (VILLAÇA, 1999, p. 187-188)

Os conceitos de planejamento e plano diretor não existiam no Brasil. O Plano Agache (1930), do Rio de Janeiro, foi o primeiro plano que apresentado no País, utilizando a expressão plano diretor. Este plano desenvolve os estudos de abastecimento de água, coleta de esgotos, combate a inundações e limpeza pública, leis urbanísticas, criação de lei federais de modo a atingir todos os municípios do Brasil. Traz estudos a respeito dos planos de habitação para trabalhadores a preços acessíveis, além de propostas de financiamentos com taxas reduzidas e possíveis subsídios envolvendo construtoras e formação de cooperativas (VILLAÇA, 1999).

Praticamente ao mesmo tempo da elaboração do Plano de Agache, Prestes Maia elaborou o Plano para São Paulo, versando sobre o sistema de transportes, estradas de ferro e metrô, legislação urbanística, retificação do rio Tietê, urbanização de suas margens, habitação popular, parques, avenidas etc. (VILLAÇA, 1999).

E assim aconteceu em várias capitais brasileiras na década de 1940. Mas, os planos não eram atualizados e muito estudos realizados também não eram publicamente assumidos pelas Administrações Municipais, diferentemente do que aconteceu com os planos de Agache e Prestes Maia (VILLAÇA, 1999). “Os planos já são agora puro discurso. Todo o período de 1930 até 1965 é marcado pela passagem do planejamento que era executado para o planejamento-discurso”. (VILLAÇA, 1999, p. 211).

Em 1988 o plano diretor ressurgiu na Constituição Federal, com algumas alterações em relação aos iniciais. A partir de 1990, a forma tradicional de plano diretor foi aplicada e difundida de tal forma que sobrevive até os dias atuais nas universidades, órgãos municipais e metropolitanos de planejamento, entre outros (VILLAÇA, 1999).

A maioria dos planos diretores elaborados no Brasil a partir da década de 1960 não atingiu os seus objetivos, então **“como entender que significativos setores de nossa sociedade [...] continuem exigí-los a ponto de sua obrigatoriedade ter sido incluída na Constituição do país?”** (VILLAÇA, 1999, p. 189, grifo nosso). O autor reforça discussão sobre a falta de empenho dos prefeitos na elaboração dos planos diretores, e mesmo no próprio uso do documento. Na verdade, para se evitar os jogos políticos, a aplicabilidade do documento deve estar diretamente condicionada à participação da sociedade na sua elaboração e à pressão desta sociedade na sua realização.

Villaça (1999, p. 190) explica que o “planejamento urbano foi muito associado à tecnocracia no período ditatorial”, vigente de abril de 1964 a março de 1983. Pretendeu-se legitimar a técnica uma vez que a legitimação popular já havia sido prescindida. Entretanto, o próprio autor questiona a validade dessa tese, pois os planos setoriais, regionais e nacionais eram utilizados para justificar obras ou decisões executadas, e nestes casos os planos previam ações relacionadas às reais intenções dos governantes. Mas, a lógica com relação ao planejamento urbano não era a mesma. Os governantes não assumiam os planos diretores, nem mesmo para justificar os financiamentos, estes exigiam aprovação das câmaras municipais (VILLAÇA, 1999). O rumo dos acontecimentos talvez fosse diferente se os munícipes pudessem realmente participar da elaboração dos planos diretores, até mesmo pela proximidade, por conhecerem e vivenciarem os problemas locais, por buscarem soluções mais simples e factíveis. Mas, o sistema político ditatorial não permitiria.

Na década de 1970, os planos, antes complexos, técnicos e sofisticados, passam a ser singelos e simples, realizados por técnicos municipais, quase não possuíam mapas, com poucos diagnósticos técnicos, um conjunto de generalidades, vinculado a um posterior detalhamento, o que nunca acontecia. “Novamente, o plano inconsequente”. Por ser inócuo, o plano abre espaço para apresentação de propostas que abordam variados assuntos da competência municipal ou não. “O plano de políticas e diretrizes gerais para posterior detalhamento é o plano predestinado à prateleira” (VILLAÇA, 1999, p. 221).

Para explicar a sobrevivência do plano diretor apesar de seus constantes fracassos, o autor explica que corria pelo País uma informação equivocada de que ao município que não elaborasse o Plano Diretor não haveria empréstimos. Essa era uma determinação de uma Lei Orgânica dos Municípios do Estado de São Paulo de 1969. No entanto, o autor informa que “não se tem notícia de qualquer município do Brasil ou do Estado de São Paulo que jamais tenha tido um pedido de empréstimo negado por falta de plano diretor” (VILLAÇA, 1999, p. 224).

No cumprimento do dispositivo constitucional, várias cidades brasileiras dirigiram esforços na elaboração dos planos diretores já no início dos anos de 1990, como São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Porto Alegre. E, nessa oportunidade, buscaram introduzir temas da reforma urbana e dispositivos relativos aos princípios de justiça social no âmbito urbano, tais como: a concessão onerosa do potencial construtivo, a criação do Fundo Municipal de Urbanização, a regularização fundiária e urbanização de favelas e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) (VILLAÇA, 1999).

O plano diretor considerado inovador dos anos de 1990 teve como objeto o espaço urbano, e seus instrumentos fundamentais são os de natureza urbanística, tributária e jurídica, nos limites do Município. Assim, o autor responde a sua própria indagação no que tange à necessidade dos planos e a sua inclusão na Constituição Federal: “Trata-se de adequar o plano diretor aos limites do poder municipal e não o tratar como compêndio de análise científica do urbano, da urbanização contemporânea ou do desenvolvimento social, cultural, tecnológico e econômico, local ou regional” (VILLAÇA, 1999, p. 238).

No entanto, o autor infere que a politização dos planos continuava a se evidenciar nos debates e processos de negociação de cunho político e interesses conflitantes. O crescente setor imobiliário surge nesta arena interessado no espaço urbano, com poder e detenção de capital, lidera outros grupos empresariais, como os da construção civil e o comércio em geral e os grandes escritórios de engenharia e arquitetura. (VILLAÇA, 1999, p. 239).

Villaça (2005) afirma que o planejamento urbano no País, que é representado pelo Plano Diretor, precisa ser totalmente revisto, de modo que o seu conteúdo e métodos sejam definidos de baixo para cima, ou seja, pela maior parte da população, pautado nas suas necessidades.

O autor acredita que aqueles que participam do debate público são frequentemente representados pelos setores de mais alta renda, por vezes, também movidos pela defesa dos seus interesses, no entanto o Plano Diretor deve representar o interesse público da maioria da população, este deve ser o esforço das Administrações Públicas.

Ao encontro das afirmações de Villaça (1999), Weber Sutti (2018) evidencia a pouca eficácia na implementação dos planos diretores em atendimento ao dispositivo constitucional, art. 182, como “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana do município”.

Sutti (2018) relata sobre a Campanha Nacional dos Planos Diretores, capitaneada pelo então Ministério das Cidades, cujo principal objetivo foi estimular a implementação do Estatuto da Cidade, com a atenção voltada especificamente na elaboração dos Planos Diretores pelos municípios brasileiros. Procurava-se apoiá-los não somente na elaboração dos planos diretores

como na condução de uma adequada política urbana, considerando-se a falta de capacidade técnica instalada nos governos municipais.

A campanha foi exitosa na elaboração dos planos diretores, principalmente, a partir de 2005, e na incorporação dos conceitos e ferramentas do Estatuto da Cidade, com a menção dos planos diretores do zoneamento, das Zonas Especiais de Interesse Social e o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, IPTU Progressivo no Tempo e Desapropriação, instituição da Outorga Onerosa do Direito de Construir e das Operações Urbanas Consorciadas.

Entretanto, a implementação adequada dos planos diretores nem sempre se efetivou. Esses instrumentos, quando previstos, não foram regulamentados para permitir suas aplicações, consequentemente, não facilitaram o acesso à terra para habitação e garantia da função social da propriedade na maior parte dos municípios brasileiros (SUTTI, 2018).

É possível inferir uma certa consonância nas ideias dos autores em relação à eficácia dos Planos Diretores, também antes verificada nas palavras de Bassul e Maricato. No entanto, Sutti apresenta como contraponto as argumentações que se seguem.

Hoje não se discute ou se altera um plano diretor dentro de um gabinete para atender interesses específicos e sem o uso de mecanismos mínimos de participação popular previstos em lei. Algumas experiências mostraram que revisões nesses moldes enfrentam batalhas judiciais e ficam suspensas até que as mudanças adequadas se realizem, como ocorreu em São Paulo (2006) e Florianópolis (2011). (SUTTI, 2018).

Existe atualmente “maior naturalização dos instrumentos urbanos entre os profissionais do setor”, acrescenta o autor, pois o plano diretor sempre está presente nas constantes discussões dos movimentos sociais organizados na disputa pelos direitos de seus grupos (SUTTI, 2018, p. 176).

Sutti (2018) narra que o ministro Dias Toffoli do Supremo Tribunal Federal (STF), em um debate sobre o recurso extraordinário número 607.940, descreve o plano diretor como “a constituição do ordenamento urbano”. A convicção dessa primazia atribuída ao plano diretor representa uma conquista da campanha nacional do Plano Diretor Participativo que envolveu uma grande rede de atores (movimentos sociais, políticos, governos estaduais e municipais, OAB, Ministério Público, entre outros), potencializando avanços que aparecem com o tempo.

Santos possui tradição no planejamento urbano, haja vista que o primeiro Plano Diretor, Lei nº 3.529, na gestão do então Prefeito Silvio Fernandes Lopes, é de 16 de abril de 1968. O Plano, de matriz modernista, buscou atender aos mesmos objetivos propostos na Carta de Atenas (década de 1930), representados pelos temas valorização dos aspectos geográficos e ambientais, habitação e qualidade de vida, lazer, trabalho, circulação, patrimônio histórico e

desenho da cidade. Este último, traduzido no Plano Diretor segundo o conceito de que o urbanismo deveria assegurar a liberdade individual e, também, se apropriar dos benefícios da ação coletiva. “Isso comparece no Plano Diretor não somente na busca de uma cidade ideal, livre de conflitos, mas também no desenho e redesenho dessa cidade”. (NUNES, s/d., p. 10)

3.3.1.2 Gestão Democrática das Cidades

O Estatuto da Cidade em seu artigo 2º, inciso II, impõe a implementação de política urbana considerando-se a diretriz gestão democrática das cidades com a participação da população e de vários segmentos da comunidade para formular, executar e acompanhar a execução dos planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Uma cidadania ativa, nos termos da Constituição vigente e da Lei nº 9.784 de 1999, assegura a realização de audiências e consultas públicas, conforme reforça Saleme (2018).

O desenvolvimento das funções sociais da cidade depende da participação de seus habitantes, da identificação de suas necessidades, de suas opiniões nas audiências públicas, conselhos de munícipes, associações representativas dos diferentes segmentos da sociedade, entre outras formas de garantir o bom funcionamento das cidades (SALEME, 2018).

A participação dos munícipes nos processos decisórios é tão importante para configurar gestão democrática da cidade que aparece em vários artigos do Estatuto da Cidade. O autor, evidenciando tal fato, sumariza, conforme Quadro 4.

Quadro 4 – Estatuto da Cidade – Gestão Democrática - participação popular nos processos decisórios.

Dispositivo	Conteúdo referente à participação popular
art. 2º, inciso II	participação da população e de associações representativas de segmentos da comunidade na elaboração de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano
art. 4º, inciso III, alínea f, parágrafo 3º - art. 27, parágrafo 2º	gestão participativa no planejamento urbano
	direito de preempção - publicação, em órgão oficial e em pelo menos um jornal local ou regional de grande circulação, edital de aviso da notificação recebida da intenção de aquisição do imóvel nas condições da proposta apresentada
art. 33, inciso VI	operações urbanas consorciadas - contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I e II do § 2º do art. 32 desta Lei
art. 40, parágrafo 4º	elaboração do plano diretor - promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Dispositivo	Conteúdo referente à participação popular
art. 42, inciso III	Garantia da gestão democrática - órgãos colegiados de política urbana - sistema de monitoramento e controle do plano diretor
art. 43, inciso I	utilização de órgão colegiados nos três níveis da federação; II e III utilização de debates, audiências e consultas públicas; IV iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
art. 44	No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.
art. 45	Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

Fonte: SALEME (2018) - elaborado pela autora.

Isto posto, a participação dos munícipes é um dos elementos fundamentais do Estatuto da Cidade na realização da gestão urbana. As decisões não podem se limitar apenas à democracia representativa das câmaras de vereadores, mas devem propiciar que todos aqueles diretamente afetados pelas ações e investimentos públicos sejam envolvidos, e garantir a existência de instâncias consultivas e deliberativas na realização do planejamento urbano e na destinação dos recursos públicos (BRASIL, SENADO FEDERAL, 2011).

O processo participativo é um jeito de favorecer a participação da população, principalmente a de baixa renda, que é sempre excluída, na realização do planejamento da cidade, nas decisões sobre a regulação do uso e ocupação do território e sobre o destino dos investimentos públicos. É também uma maneira de reduzir a desigualdade social sempre presente nas cidades do país. Por isso o Estatuto da Cidade propôs vários instrumentos de democratização da gestão, para que a cidade seja de todos, não somente das classes sociais mais abastadas e daqueles que detêm o poder nos processos decisórios.

Entretanto, Villaça (2005, p. 50) questiona vigorosamente algumas formas de participação popular que por vezes se impõem de forma enganosa. Em determinadas situações os debates públicos são usados por uma minoria, setores econômicos, por exemplo, “para ocultar as outras formas de pressão sobre os tomadores de decisões políticas. [...] dar uma aparência democrática a decisões tomadas sob um jogo desequilibrado de pressões”. Assim, o processo participativo assume uma falsa aparência de democracia, igualdade e justiça que se imprime às decisões políticas.

3.3.1.3 Direito às Cidades Sustentáveis

O Estatuto da Cidade procura fornecer instrumentos para o cumprimento do direito à cidade, e contempla em seu art. 2º, incisos I, uma de suas diretrizes, qual seja o direito às cidades sustentáveis, nos seguintes termos: “direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”. (BRASIL, 2001). Alguns destes, como habitação, mobilidade e saneamento, relacionados ao município de Santos/SP, serão discutidos no capítulo quatro deste trabalho.

Para se alcançar o desenvolvimento sustentável, o desenvolvimento econômico deve considerar a possível finitude dos recursos naturais, uma vez que conceito de renováveis ou não renováveis depende do tempo e do modo de como os recursos são usados, esta é uma condição imposta pela natureza. “A noção de esgotamento ou renovação de recursos envolve a dimensão do tempo, e nossa perspectiva de tempo nem sempre é a mesma daquela que seria necessária para renovação de um certo recurso” (BARBIERI, 2011, p. 6).

Padilha contribui nessa discussão, afirmando que a Constituição Federal abrangeu a proteção jurídica de equilíbrio do meio ambiente em seus múltiplos aspectos, incluindo o meio ambiente artificial uma vez que o ser humano é parte integrante da Natureza, no entanto seu “habitat não são as florestas, e sim as cidades, decorrente da necessidade humana de contato, organização e troca, construída e transformada constantemente para adequar-se às condições necessárias ao conforto e segurança das populações humanas” (PADILHA, 2010, p. 405).

O direito à cidade é um direito difuso e coletivo, de natureza indivisível, de que são titulares todos os habitantes da cidade” (AMANAJAS; KLUG, 2018, p. 29). As cidades devem ser inclusivas e democráticas, dado o convívio de diferentes classes sociais e etnias, além de proporcionar mobilidade urbana eficiente; as cidades devem ser sustentáveis para as presentes e futuras gerações. Isso somente será possível com um adequado planejamento municipal que incorpore as dimensões ambiental, social e econômica.

O Instituto Pólis (2021), explica que o direito à cidade não representa apenas uma demanda por infraestrutura, equipamentos urbanos ou habitação social, ele representa muito mais do que a possibilidade de as pessoas acessarem os recursos urbanos. É preciso que haja uma ruptura em relação ao modo de produção capitalista que hierarquiza e segrega o espaço produzido. O direito à cidade é “mais para uma utopia orientadora da luta social do que como um direito propriamente jurídico”. (INSTITUTO PÓLIS, 2021).

No Brasil, a noção de direito à cidade alterou-se a partir das demandas por habitação, equipamentos urbanos, infraestrutura e transporte, pois parte da população que vivia nas cidades estava em condições urbanas demasiadamente precárias. Some-se a isto, os anos 1980 foram marcados por várias reivindicações em função do processo de redemocratização, como a ampliação da cidadania e da participação política nas cidades. Assim, “o ideário do direito à cidade sofreu uma simbiose com o ideário da reforma urbana” que era muito focada no acesso à terra e à moradia; na função social da propriedade e o combate à especulação imobiliária e na gestão democrática das cidades (INSTITUTO PÓLIS, 2021).

Esse processo influenciou a aprovação do capítulo da política urbana na Constituição Federal de 1988 e, anos depois, na elaboração do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) que, em seu artigo 2º, prevê como primeira diretriz da política urbana brasileira a “garantia do direito a cidades sustentáveis”, incluindo-se, a moradia, o saneamento ambiental, a infraestrutura urbana, o transporte, entre outros.

Muitos juristas, urbanistas e militantes sociais entendem o direito à cidade como um conjunto de direitos. Ainda que as infraestruturas urbanas sejam universalizadas, estarão presentes as discriminações de raça, gênero e orientação sexual, a exclusão das pessoas com deficiência e das que moram em locais precários e distantes, portanto as lutas setoriais devem persistir, pois contribuem para a organização das demandas (INSTITUTO PÓLIS, 2021).

Os componentes do direito à cidade são representados por algumas frentes que reverberam conceitos, lutas e interfaces do direito à cidade com as políticas públicas. São eles: a) cidades inclusivas e sem discriminação - espaços justos, inclusivos e seguros, independente de raça, orientação sexual, gênero e identidade de gênero; b) democracia e participação política – as pessoas convivem com a autogestão, participação política, voz ativa nas questões comuns de todos os cidadãos; c) economia solidária, circular e inclusiva – luta-se por uma cidade “em que o conjunto das atividades econômicas – de produção, distribuição e consumo – seja organizado de uma forma que valorize a autogestão, a cooperação, a agricultura familiar e o meio ambiente”; d) cidades ambientalmente equilibradas e sustentáveis – trata-se daquela cidade onde o aproveitamento racional e ecologicamente sustentável da natureza beneficia a todos, principalmente os menos privilegiados socialmente. É preciso conectar as necessidades materiais da vida urbana, como habitação, saneamento, mobilidade, demais serviços e infraestruturas com os compromissos de enfrentar “as desigualdades territoriais, mudança do modelo de desenvolvimento, promoção e defesa de direitos humanos e democracia” (INSTITUTO PÓLIS, 2021).

Cabe aos gestores públicos e à sociedade construir o direito à cidade, promovendo a universalização dos serviços e recursos urbanos e o direito de ir e vir com liberdade, segurança, acessibilidade e sem quaisquer discriminações.

3.3.2 Governança Interfederativa, Funções Públicas de Interesse Comum e Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado

As aglomerações urbanas, regiões metropolitanas e microrregiões são fruto da expressiva expansão do processo de urbanização. A realidade que se impõe passa a demandar de maneira imperiosa o planejamento, gestão e execução de políticas públicas de interesses comuns, desenvolvidas de forma integrada e compartilhada, entre os respectivos municípios e o Estado.

Ao encontro dessa realidade, a Constituição Federal, em seu artigo 25, parágrafo 3º, estabelece: “Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes [...]” (BRASIL, 1988). No entanto, somente quase 30 anos depois surge o Estatuto da Metrópole, Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, “diploma normativo inovador para fomentar o desenvolvimento metropolitano”, apresentando instrumentos que ensejam ações públicas, envolvendo União, estados e municípios na realização do planejamento urbano em territórios que ultrapassam os limites de um único município, como nas Aglomerações Urbanas (AUs) e Regiões Metropolitanas (RMs) (SANTOS, 2018a, p. 458).

Em 2004, mais de quinze anos depois da promulgação da Constituição Brasileira, e diante da insatisfação de muitos especialistas com os problemas relativos à questão urbana pela falta de um dispositivo legal adequado sobre RMs, AUs e microrregiões, o então deputado Walter Feldman propôs o Projeto de Lei (PL) nº 3.460/2004, que, depois de dez anos de tramitação, foi substituído pelo PL 5/2014, e que finalmente resultou na edição do Estatuto da Metrópole (SANTOS, 2018a).

Conforme destaca Santos (2018), o Estatuto da Metrópole, Lei nº 13.089/2015, foi editado com base no texto da Constituição Federal, como segue: a) art. 21, XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos; b) art. 23, IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; c) art. 24 - União, Distrito Federal e estados legislam concorrentemente sobre o direito urbanístico (inciso I, entre outros); d) art. 182, caput – o Município deve executar política de desenvolvimento urbano.

Isto posto, buscou-se integrar as ações entre os municípios que formam a metrópole, com os governos estadual e federal, de modo que, por meio das funções públicas de interesse

comum, propiciar aos municípios um trabalho conjunto com benefícios mútuos no que diz respeito às funções sociais como, habitação, saneamento básico, mobilidade, destinação adequada de resíduos, entre outras.

No que tange às competências federativas, é fundamental que os procedimentos utilizados no cumprimento do Estatuto da Metrópole, Lei nº 13.089 (2015), levem em conta os interesses públicos e suas amplitudes, evitando-se as ingerências com relação às competências dos entes federativos ou, ainda, atos que desautorizem a autonomia dos municípios envolvidos (CARRIÇO; SALEME, 2018).

A criação das metrópoles foi fortemente influenciada pela conurbação, que consiste na interligação existente não só no espaço geográfico como na economia e nas práticas sociais entre os municípios, compondo um mesmo meio urbano com significativo crescimento. Dessa forma, surgiram as primeiras regiões metropolitanas brasileiras em 1967 quando esta competência ainda era da União (CARRIÇO; SALEME, 2018).

Cabe aos estados da Federação definir esse tipo de subdivisão administrativa, cuja criação se deu para melhorar a condução dos serviços públicos comuns, isto é, a distribuição de serviços, de recursos e financiamentos etc. Por vezes, essas entidades são criadas para atender problemas referentes às regiões em que elas se estabelecem, por exemplo, criar soluções para situações relacionadas ao adensamento urbano (CARRIÇO; SALEME, 2018).

O Estatuto da Metrópole, em seu art. 2º, criou institutos jurídicos, visando propiciar um tratamento mais técnico e uniforme, melhor compreensão e gestão pública na aplicação desses conceitos. São eles: AU, Metrópole, RM, FPIC, PDUI, Gestão Plena e Governança Interfederativa (SANTOS, 2018a). Com isso, a autora ressalta:

O Estatuto da Metrópole volta-se para a RM como instituto jurídico, isto é, a metrópole institucionalizada pelo Estado. A metrópole propriamente dita existe antes da efetiva institucionalização, uma vez que é fruto de processo histórico, socioespacial e altamente dinâmico que parte da conurbação, por sua vez, consistente na formação de uma mancha urbana, onde o espaço é reconhecido como comum, e os recursos, a infraestrutura, os serviços e os problemas ultrapassam os limites administrativos de um único território municipal (SANTOS, 2018a, ps. 462-463).

O inciso II, do artigo 2º, do Estatuto da Metrópole traz o conceito de Função Pública de Interesse Comum (FPIC), ou seja, “política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes”. (BRASIL, 2015). Para Santos (2018), este importante conceito, utilizado na Constituição de 1988, antes denominado “serviços de interesse comum” (CF de 1967), justifica a institucionalização das unidades territoriais aqui discutidas. Trata-se de avanço conceitual que

embute a ideia de reorganização da capacidade dos municípios de obterem bons desempenhos na realização das suas funções públicas (SANTOS, 2018).

O Estatuto da Metrópole, em seu art. 3º, estabelece que “Os Estados, mediante lei complementar, poderão instituir regiões metropolitanas e aglomerações urbanas”. A Constituição Federal, em seu artigo 1º, determina que a “República Federativa do Brasil seja formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”, de modo que o texto não inclui a possibilidade de quaisquer outros entes federativos (CARRIÇO; SALEME, 2018). Assim, as unidades regionais (RMs, AUs, MRs) somente serão criadas por Lei Complementar Estadual, conforme determina a Constituição Federal, parágrafo 3º, artigo 25: “instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”.

Cabe acentuar que as regiões metropolitanas são criadas conforme exigem os termos de leis complementares estaduais e existirão sob a gestão de uma autarquia com autonomia e personalidade jurídica própria. Assim sendo, “a entidade coletiva formada pelo grupamento de municípios cria um ente cuja participação de todos torna-se compulsória” (CARRIÇO, SALEME, 2018. p. 39).

Além disso, o parágrafo único do artigo 3º preceitua que “Estado e Municípios inclusos em região metropolitana ou em aglomeração urbana formalizada e delimitada”, conforme texto da lei, promovam governança interfederativa. Os autores inferem que um dos desafios será constituir uma pauta que seja de todos, mas “que não corresponda à sobreposição das necessidades de cada Município, mas sim à junção das necessidades coletivas” (CARRIÇO, SALEME, p. 41).

Nesse contexto, Santos (2018) ressalta a proliferação de regiões metropolitanas que surgiram no País, talvez para se obter recursos públicos, posto que a Lei Complementar nº 14 de junho de 1973, assinalava que os municípios que pertencessem a essas regiões e que participassem do planejamento integrado e dos serviços comuns teriam acesso facilitado aos recursos federais e estaduais, sob a forma de financiamento e de garantias para empréstimos.

Convém salientar que o Estatuto da Metrópole representou alguns avanços, porém também alguns limites. Os avanços são caracterizados: a) pela criação de diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum nas unidades regionais instituídas pelo Estado; b) estabelecimento de normas gerais e um protocolo específico para elaboração do PDUI, além de outros instrumentos de governança interfederativa; c) definição de critérios que contemplem ações de governança interfederativa

no campo do desenvolvimento urbano com apoio da União; d) definição de vários conceitos, como o de metrópole e de região metropolitana no texto da lei, conforme os critérios do IBGE (CARRIÇO; SALEME, 2018).

Os limites do Estatuto da Metrópole, segundo os autores, são caracterizados pela: ausência de critérios funcionais na criação das unidades regionais; omissão no Estatuto assim como na Constituição Federal da legitimidade política e institucional das unidades regionais, que não podem se transformar em territórios políticos de direito (CARRIÇO; SALEME, 2018).

3.3.2.1 Governança Interfederativa de Regiões Metropolitanas e de Aglomerações Urbanas

O Estatuto da Metrópole foi criado com a preocupação voltada para o desenvolvimento das regiões metropolitana e aglomerações urbanas, utilizando, como um dos seus principais instrumentos, a governança interfederativa que é o dispositivo que institui a gestão compartilhada de funções públicas de interesse comum entre os municípios das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. A Lei nº 13.089/2015, que o instituiu, em seu art. 1º: “estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum [...] normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, [...]”. (BRASIL, 2015).

A Lei nº 13.683, de 19 de junho de 2018, altera a redação do Estatuto da Metrópole, em diferentes trechos, mudanças que serão aqui destacadas na medida do necessário. A respeito do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, a nova redação, constante do art. 2º, inciso VI, o define como um instrumento que determina “com base em processo permanente de planejamento, viabilização econômico-financeira e gestão, as diretrizes para o desenvolvimento territorial estratégico e os projetos estruturantes da região metropolitana e aglomeração urbana” (BRASIL 2018).

Deste modo, os municípios abrangidos por essas entidades metropolitanas são responsáveis pelo planejamento e a gestão dos serviços urbanos que contemplam as respectivas populações, tal como ocorre com o saneamento, o transporte e o uso do solo. Em outras palavras, trata-se do “compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum”, de acordo com o art. 2º, inciso IV, Lei nº 13.089/2015 (BRASIL, 2015; BRASIL, 2018).

Santos (2018), com relação às funções públicas de interesse comum, salienta os desafios de se separar as questões locais das comuns e como fixar limites entre a dimensão local e regional de cada FPIC. Um exemplo é o transporte coletivo que, no caso das unidades regionais

mencionadas pela lei, pode tratar-se de função pública de interesse comum (FPIC). Portanto, é sempre importante identificar quais linhas e fluxos são, realmente, metropolitanos. Ressalte-se que, quando tais situações envolvem serviços públicos, resta ainda o desafio de se desenvolver contratos interfederativos.

Ainda no que tange à FPIC, segundo a autora, impõe-se um outro desafio que seria verificar os seus limites nos casos da função pública saneamento básico, na qual nem todas as etapas e dimensões dos serviços serão sempre realizadas em comum.

O Estatuto da Metrópole, em sua nova redação, art. 3, parágrafo 2º, dispõe que os Estados poderão instituir as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, integrando, necessariamente, a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. Tais ações devem ser precedidas de estudos técnicos e audiências públicas, envolvendo os municípios dessas unidades regionais. Tudo isso acontece sob os termos da governança interfederativa promovida por Estado e Municípios das mencionadas regiões, art. 3, parágrafo 1º (BRASIL, 2015; BRASIL 2018).

Isto posto, o artigo 6º do Estatuto da Metrópole estabelece que a governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas deve estar de acordo com os princípios que se seguem.

A prevalência do interesse comum sobre o local (inciso I) significa que o interesse coletivo se sobrepõe aos interesses individuais. Esta não é uma questão simples de se resolver porque as pessoas vivem nos municípios, não nas Regiões Metropolitanas, elegem seus políticos e criam suas expectativas sobre as ações desses políticos (CARRIÇO; SALEME, 2018, p. 56; SÁ et al., 2016). Importa salientar que o Estatuto da Metrópole, estabelece, em seu artigo 9º, que no desenvolvimento urbano integrado de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas serão utilizados, entre outros instrumentos, consórcios públicos, nos termos da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.

Com isso, cabe à sociedade e aos políticos buscarem o desenvolvimento de uma consciência coletiva para resolver os problemas que são comuns, como habitação, saneamento e mobilidade urbana em diferentes áreas da região, entendendo que, desta forma, os resultados serão melhores do que aqueles oriundos de soluções fragmentadas.

No segundo princípio, compartilhamento de responsabilidades para a promoção do desenvolvimento urbano integrado, atribui-se funções e tarefas aos diferentes entes da Federação para promover o desenvolvimento urbano integrado (CARRIÇO; SALEME, 2018; SÁ et al., 2016).

O princípio da autonomia dos entes da federação (inciso III) deve ser resguardada nos termos do artigo 18 da Constituição Federal, de maneira que cada um é independente para tomar decisões no âmbito da sua própria administração, não obstante a participação conjunta dos municípios que pertencem às referidas unidades regionais (CARRIÇO; SALEME, 2018, p. 56).

O quarto princípio é o da observância das peculiaridades regionais e locais, aqui leva-se em conta a história e as características de cada região e/ou municípios, os costumes, as tradições e as vocações econômica, ambiental, cultura, social e até política a fim de não incorrer em perda de identidade (SÁ et al., 2016).

A gestão democrática da cidade é o quinto princípio de governança interfederativa, também presente no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), em seus artigos. 43, 44 e 45 nos quais se estabelecem instrumentos para garantir a gestão democrática das cidades e participação dos cidadãos nos debates, audiências e consultas públicas e conferências (CARRIÇO; SALEME, 2018; SÁ et al., 2016).

A efetividade no uso dos recursos públicos, sexto princípio, refere-se ao alcance dos resultados das ações tomadas com aplicação de recursos públicos, que devem ser controladas e fiscalizadas pelo Poder Legislativo, Tribunal de Contas e sociedade civil organizada (CARRIÇO; SALEME, 2018; SÁ et al., 2016).

O último princípio se refere à busca pelo desenvolvimento sustentável, já discutido, neste estudo. Aqui discute-se o desenvolvimento sustentável abrangendo toda a região metropolitana ou aglomeração urbana, de modo que Poder Público e sociedade civil busquem um modelo de governança interfederativa com crescimento econômico, inclusão social e proteção ambiental (CARRIÇO; SALEME, 2018; SÁ et al., 2016).

O Estatuto da Metrópole, entretanto, não determinou explicitamente os princípios fundamentais, inscritos no art. 3º da Constituição Federal sobre pobreza, marginalização e desigualdades sociais e regionais. “Apesar dessa lacuna, a leitura mais adequada é a que considera todos esses princípios de forma sistêmica (SANTOS, 2018, p. 475).

O art. 7º do Estatuto da Metrópole define diretrizes específicas de Governança Interfederativa, além das diretrizes gerais já estabelecidas no art. 2º Estatuto da Cidade (lei 10.257/2001). O inciso I do referido artigo prescreve a implantação do processo permanente e compartilhado de planejamento e tomada de decisões, considerando a gestão democrática das cidades. O processo permanente e compartilhado de planejamento e tomada de decisões deve valorizar diálogos frequentes com a sociedade civil no debate das políticas setoriais. (CARRIÇO; SALEME, 2018).

O Estatuto da Metrópole reforça a compatibilização dos planos plurianuais (PPAs), leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais dos municípios integrados pela governança interfederativa, de forma que as decisões repercutam no planejamento orçamentário de cada um deles, com “rateio dos custos e alinhamento das políticas e do planejamento orçamentário dos entes federativos envolvidos” (SANTOS, 2018a, p. 477).

No que diz respeito ao inciso II do art. 7º, o Estatuto da Metrópole determina que se estabeleça, entre os municípios, meios compartilhados de organização administrativa das funções públicas de interesse comum (FPIC), criando-se um canal de comunicação democrático entre as instâncias decisórias da entidade coletiva, de sorte que as FPICs cumpram a sua função precípua de prestação de serviços e realização de obras relacionadas ao desenvolvimento urbano da região (CARRIÇO; SALEME, 2018).

Nessa questão, os autores mencionam a Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS), no Estado de São Paulo, onde, por meio da Agência Metropolitana da Baixada Santista (AGEM-BS)²¹, criou-se câmaras temáticas para cada FPIC.

Segundo a AGEM-BS, com a criação do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Baixada Santista (Condesb), foram criadas Câmaras Temáticas (CT) com diferentes funções. Na sua composição existem técnicos de cada município e do Estado de São Paulo, com conhecimentos específicos relativos aos temas de cada uma das Câmaras. A coordenação de cada CT é realizada, preferencialmente, por membro titular ou suplente do Condesb e na impossibilidade indica-se um técnico de reconhecida competência na área para exercer a função. O trabalho realizado pelas CTs consta de processos, atas e relatórios que estão disponíveis aos interessados na sede e no site da Agência Metropolitana. O Quadro 5, página seguinte, lista as Câmaras Temáticas da RMBS com base no Relatório de Atividades 2019 da AGEM-BS (2020b).

²¹ A Agência Metropolitana (AGEM), criada por meio da Lei Complementar Estadual nº 853, de 23 de dezembro de 1998, como entidade autárquica, tem a função de arrecadar receitas próprias ou transferidas e fiscalizar a execução das leis que dispõem sobre a região metropolitana, além de estabelecer metas, planos e projetos de interesse comum aos municípios da região. Disponível em: <https://www.agem.sp.gov.br/?page_id=2516>. Acesso em: 23 mar. 2020.

Quadro 5 – Câmara Temáticas da Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS)

CÂMARAS TEMÁTICAS DA RMBS EM ATIVIDADE EM 2019

CT de Assistência, Desenvolvimento Social;
 CT de Cultura
 CT de Defesa Civil;
 CT de Direitos Humanos
 CT de Habitação
 CT do Meio Ambiente e Saneamento;
 CT de Mobilidade e Logística;
 CT de Planejamento
 CT de Saúde;
 CT de Tecnologia, Informação e Comunicação;
 CT de Turismo.

Fonte: (AGEM-BS, 2020b).

O Estatuto da Metrópole, em seu artigo 7º, inciso III, trata do estabelecimento do sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas, determinando que a execução das FPICs seja realizada de forma compartilhada mediante rateio de custos, conforme acordado no âmbito da estrutura de governança. O Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado (FNDUI), que objetivava captar recursos financeiros e contribuir com a governança interfederativa nas unidades regionais, teve a sua criação vetada na ocasião da aprovação do Estatuto da Metrópole (CARRIÇO; SALEME, 2018).

Na RMBS, o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Baixada Santista existe desde 1996, para ser utilizado em projetos estratégicos da região. Assim, evidencia-se que os fundos regionais podem ser constituídos como uma forma de se instituir um sistema integrado de alocação de recursos e prestação de contas, desde que haja a participação da sociedade civil em todas as suas fases, inclusive na fiscalização, o que não ocorreu neste caso (CARRIÇO; SALEME, 2018).

A Agem atua como agente técnico do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Baixada Santista (Fundo), responsável pela análise do pedido e preparação das propostas de aplicação dos recursos, assim como do acompanhamento e fiscalização dos respectivos contratos e projetos. No ano de 2019, por exemplo, seis Prefeituras obtiveram recursos do Fundo, assim como a Diretoria Regional de Saúde (DRS), resultando em onze novos projetos que totalizaram R\$ 19.695.079,42 (dezenove milhões seiscentos e noventa e cinco mil, setenta e nove reais e quarenta e dois centavos) em investimentos metropolitanos, conforme tabela 3 (AGÊNCIA METROPOLITANA DA BAIXADA SANTISTA, 2019).

Tabela 3 – Relação: Projetos novos com recursos do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano 2019

Município Solicitante	Contagem de projetos	Ano	Projeto com Descrição	Valor Solicitado Projeto – R\$
DRS IV	1	2019	Programa pela Primeiríssima Infância	1.700.000,00
	1	Subtotal		1.700.000,00
Bertioga	1	2019	Reurbanização da Entrada da Cidade Av. 19 de Maio	957,284,45
	1	Subtotal		957,284,45
Santos	1	2019	Aquisição Equipamentos p/ UPA – Zona Leste	1.165.400,90
	1	2019	Aquisição Equipamentos p/ Ambulatório de Especialidades – AMBESP	1.719.768,00
	1	2019	Aquisição de equipamentos médico-hospitalares e mobiliário, para policlínica Jabaquara	546.095,40
	1	2019	Instalação de sistema de monitoramento na UPA Zona Leste, Ambesp e Policlínica do Jabaquara	1.299.761,61
	4	Subtotal		4.731.026,81
Cubatão	1	2019	Construção Ciclovia – N. Senhora da Lapa	6.733.204,65
	1	2019	Pavimentação de Vias Públicas	3.370.000,00
	2	Subtotal		10.103.204,65
Itanhaém	1	2019	Implantação de sistema de monitoramento por OCR – Fase 2	547.796,68
	1	Subtotal		547.796,68
Peruibe	1	2019	Abrigos para Pontos de Ônibus	540.862,60
	1	Subtotal		540.862,60
Total de projetos	11	Total dos 11 projetos:		19.695.079,42

Fonte: Relatório de Atividades 2019 Agência Metropolitana da Baixada Santista (AGEM) (AGEM-BS, 2020)

Nesta discussão, Santos (2018, p. 479) critica o Estatuto da Metrópole, pois, segundo a autora, “o tema da gestão financeira e orçamentária das unidades regionais foi tratado de forma muito superficial”, o *modus operandi* a respeito do financiamento metropolitano ainda é um grande desafio, “haja vista a assimetria existente entre os entes federativos e a ausência de um regime capaz de promover a equalização fiscal”.

O Estatuto da Metrópole, em seu artigo 7º, inciso IV, discute a execução compartilhada das funções públicas de interesse comum, mediante rateio de custos previamente pactuado no âmbito da estrutura de governança interfederativa. Tem-se, nesse caso, a aceitação de responsabilidades por parte dos municípios que fazem parte das unidades regionais no que se refere a planejar e gerir as políticas setoriais. Para isso é necessário “que as relações sejam menos assimétricas, sobretudo no tocante ao peso dos polos regionais e dos governos estaduais, no âmbito do sistema de governança”. (CARRIÇO, SALEME, 2018, p. 63).

Ainda no art. 7º do Estatuto da Metrópole, o inciso V trata da participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão, no

acompanhamento da prestação de serviços e na realização de obras afetas às funções públicas de interesse comum. No entanto, o texto da lei não especifica como a sociedade civil participaria dessas ações (CARRIÇO; SALEME, 2018).

No Estatuto da Metrópole constam as ideias de democracia participativa e de *accountability* em consonância com a Constituição Federal de 1988 que ampliou o mecanismo de participação social, sendo por isto conhecida com Constituição Cidadã (SANTOS, 2018a). Ressalte-se que a transparência das ações públicas no controle dos recursos e na prestação de contas, além da participação social ativa reverberam numa gestão pública eficiente e no combate à corrupção.

No entanto, ainda no que tange à participação social, são poucas as ocasiões em que apenas pequena parcela da população está presente em algumas instâncias consultivas e sem poder de decisão, ou para fins de representação, ou ainda, em situações em que o conselho tem poder deliberativo, mas suas reuniões ocorrem raramente (SANTOS, 2018a).

A autora acrescenta que a Lei não impede a participação de representantes do Poder Legislativo na estrutura de governança, o que vem a favorecer o diálogo, a negociação e o alinhamento entre os diferentes poderes.

O Estatuto da Metrópole, em seu artigo 7º, inciso VI, dispõe sobre a compatibilização dos planos plurianuais, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais dos entes envolvidos na governança interfederativa. O plano diretor tem a função de orientar os planos orçamentários dos municípios, de modo que os investimentos previstos pelo PDUI devem ser considerados na definição dos orçamentos municipais, principalmente tendo em vista o disposto no inciso IV, do mesmo artigo, sobre o compartilhamento da FPIC em relação ao rateio dos custos (CARRIÇO; SALEME, 2018).

O artigo 7º, inciso VII, do Estatuto estabelece a compensação por serviços ambientais ou por outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana, na forma da lei e dos acordos firmados no âmbito da estrutura de governança interfederativa. Trata-se de um dispositivo relevante para as unidades regionais, especialmente aquelas que sofrem maior pressão sobre o meio ambiente; e tem consonância com a Lei Federal nº 9.985/2000 que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e com o Código Florestal, Lei Federal 12.651/2012 (BRASIL, 2012a)

Segundo o parágrafo único, art. 7º, do Estatuto da Metrópole, deve haver equilíbrio orçamentário entre os entes federativos das unidades regionais, considerando as peculiaridades de cada município e as características relativas à população, orçamento, território e meio ambiente, o mesmo deve ocorrer na elaboração do PDUI. Ao se definir a localização de

qualquer serviço relativo às FPIC, é preciso considerar “potencialidades e fragilidades que cada ente regional apresenta, de forma a não reforçar assimetrias e garantir o equilíbrio do desenvolvimento regional”. (CARRIÇO; SALEME, 2018, p. 67).

O artigo 7-A do Estatuto da Metrópole, nova redação segundo a Lei nº 13.683/2018, trata do exercício da governança das FPICs, segundo o qual Estado e Municípios das unidades regionais devem observar as diretrizes de compartilhamento na tomada de decisões referentes ao planejamento, elaboração de projetos, estruturação econômico-financeira, operação e gestão do serviço e, do mesmo modo, a respeito das responsabilidades na gestão de ações e projetos relacionados às FPICs.

Segundo os incisos de I a IV do artigo 8º do Estatuto da Metrópole, a governança dessas unidades regionais urbanas compreende em sua estrutura básica: instância executiva composta por representantes do Poder Executivo e entes federativos; instância colegiada deliberativa com a participação da sociedade civil; organização pública para exercer funções técnico-consultivas e sistema integrado de alocação de recursos e prestação de contas (CARRIÇO; SALEME, 2018).

3.3.2.2 Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI)

O Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) instituído pelo Estatuto da Metrópole, Lei nº 13.089 (2015), artigo 9º, inciso I, é um dos instrumentos de desenvolvimento urbano integrado que deve ser adotado pelas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas brasileiras.

Dos instrumentos definidos no artigo supracitado, tratamos aqui dos incisos I e II, respectivamente, Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) e Planos Setoriais Interfederativos. O primeiro é um instrumento que estabelece as diretrizes para o desenvolvimento urbano da região metropolitana e da aglomeração urbana, e sua elaboração deverá ser fruto de um trabalho conjunto, compartilhando-se as responsabilidades entre os entes federativos envolvidos (CARRIÇO; SALEME, 2018).

Os planos setoriais interfederativos contemplam as diretrizes e políticas impostas pelos diferentes setores de atuação de governança interfederativa e referem-se às políticas urbanas relacionadas ao espaço regional. São elas habitação, saneamento básico, mobilidade urbana, redução de risco, recuperação ambiental, coleta e disposição geral de resíduos, entre outras. Muitas vezes essas políticas se referem “a dinâmicas que não se limitam ao espaço dos municípios, ultrapassando suas fronteiras administrativas e requerendo a construção de

estruturas de governança interfederativa [...]”. São instrumentos de implementação das referidas políticas os planos setoriais interfederativos (CARRIÇO; SALEME, 2018, p. 75).

O Estatuto da Metrópole instituiu um novo formato de RM no Brasil, por este motivo muitas unidades regionais surgiram a partir dessa Lei, provavelmente, tendo como objetivo um maior comprometimento com o planejamento integrado das FPICs. A Lei, quando instituída, determinou obrigatoriedade na elaboração do PDUI, que seria fruto da participação da sociedade civil em audiências e debates públicos nos municípios que compõem as RMs e as AUs (SANTOS, 2018).

Nessa empreitada, imprescindível seria a garantia da publicidade dos documentos e das informações produzidas e o acompanhamento do Ministério Público. “O desafio será sempre o de chamar tal entidade e outros órgãos de controle a efetivamente dialogarem e a serem coautores das construções que visam à melhoria das políticas”, de tal forma que o PDUI seja elaborado considerando-se a estrutura interfederativa e aprovado por instância colegiada deliberativa com a participação da sociedade civil (SANTOS, 2018, p. 493).

O Estatuto da Metrópole estabelecia que todas as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas do Brasil elaborassem e aprovassem os PDUIs três anos após a aprovação da Lei, mas esta imposição foi alterada pela Lei nº 13683 de 09 de junho de 2018. Os PDUIs também devem tratar de diretrizes, projetos e ações do desenvolvimento urbano regional, reduzindo desigualdades e melhorando a vida das populações dos municípios abrangidos por essas regiões (SALEME; CARRIÇO, 2018).

O PDUI deve contemplar a implementação de macrozoneamentos e a estruturação de uma rede de polos metropolitanos visando reduzir as desigualdades socioeconômicas e melhorar as condições da população que vive distante dos centros urbanos, conforme diretrizes previstas no art. 12, incisos I a VI: orientação na ocupação urbana, uso de áreas urbanizadas ociosas, melhor distribuição das atividades no território, garantia do abastecimento de água hoje e no futuro, criação de corredores ecológicos e manutenção da biodiversidade (CARRIÇO; SALEME, 2018).

O interesse comum será atingido com base no planejamento permanente, cumprimento das diretrizes para o desenvolvimento dessas regiões, trabalho conjunto dos municípios envolvidos, definição de uma estratégia adequada e integração das funções públicas (CARRIÇO; SALEME, 2018).

É oportuno comentar sobre as mudanças ocorridas no Estatuto da Metrópole por meio da Lei nº 13.683 (2018) que alterou a redação original em diversos pontos do Estatuto da Metrópole, abrangendo os artigos 1º, 2º, 3º, 6º, 7º, 10º, 12º e 14º, além das inclusões dos artigos

7-A e 16-A e, ainda, a revogação dos artigos 20º e 21º. Este, estabelecia a improbidade administrativa do agente público que se omitisse a envidar ações para elaborar, aprovar o PDUI. Com essa alteração normativa, o PDUI passou de instrumento compulsório a simples instrumento voluntário, estando sujeito a provável esquecimento com o passar do tempo se a sociedade não se mobilizar.

3.3.3 Planos setoriais metropolitanos e municipais

Discutir os planos setoriais interfederativos, instrumentos do desenvolvimento urbano integrado, criados pelo do Estatuto da Metrópole, faz emergir a discussão sobre a recente extinção do Ministério das Cidades pelo atual governo. Criado 2003, justamente para estruturar os problemas sociais que afetavam (e ainda afetam) extremamente grande parte da população do País como a habitação, saneamento e transporte, mobilidade urbana, além da sua atuação transversal no fornecimento de diretrizes e orientações sobre os problemas municipais e metropolitanos, estreitando, assim, a relação com as gestões municipais urbanas do País.

Entendeu-se como conveniente colher a opinião de Ermínia Maricato, em seu livro “O Impasse da Política Urbana no Brasil” (MARICATO, 2014), tendo em vista a sua experiência como membro da equipe de transição entre os governos presidenciais FHC/Lula (2002), responsável pela formulação da proposta de criação do referido Ministério, este que foi criado em 1º de janeiro de 2003, no governo do recém empossado Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, para transformar as cidades em espaços melhores e propiciar à população acesso à habitação, saneamento e mobilidade urbana. Maricato permaneceu na equipe, junto ao ministro Olívio Dutra, como ministra-adjunta, no período de 2003-2005.

O caminho que levou à criação do Ministério das Cidades teve a participação de várias lideranças sociais, profissionais e técnicas de diversas origens. Muitos documentos, projetos de lei, plataformas, programas foram desenvolvidos pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana pelas diversas entidades sindicais, profissionais e acadêmicas que dele fizeram parte, inclusive com a apresentação em fóruns internacionais, com destaque à Conferência Internacional Habitat II, em 1996, discutida neste trabalho. “O Ministério das Cidades foi fruto de um amplo movimento social progressista e sua criação parecia confirmar, com os avanços, os novos tempos para as cidades no Brasil”. O primeiro-ministro escolhido, Olívio Dutra, era reconhecido pela sua experiência no governo de Porto Alegre e na implantação de inovadoras políticas municipais urbanas (MARICATO, 2014, p. 35).

Maricato acrescenta que três das secretarias estavam estruturadas nos problemas sociais que mais afetavam as populações urbanas: habitação, saneamento e mobilidade urbana. A

quarta, Secretaria de Programas Especiais, foi criada para fornecer diretrizes e orientações sobre os problemas municipais e metropolitanos. Exemplos de programas especiais: “regularização fundiária, reabilitação das tradicionais áreas urbanas centrais, cidades de fronteiras, prevenção de riscos de desmoronamentos e combate aos vazios urbanos” e, especialmente, construir um adequado processo de comunicação entre o governo federal e municipais, ou estaduais, nas metrópoles (MARICATO, 2014, ps. 37-38).

A autora recorda que “A proposta do Ministério das Cidades veio para ocupar um vazio institucional que retirava completamente o Governo Federal da discussão sobre a política urbana e o destino das cidades”. Para a autora, inexistia no país marcos institucionais ou regulatórios que dessem conta das políticas setoriais urbanas, como habitação, saneamento e mobilidade urbana. O MCidades foi criado com o principal objetivo de “recolocar a perspectiva de uma construção federativa, como quer a Constituição Federal, que vai além de uma cooperação intergovernamental”, pois a política urbana não deve ser definida por um único nível de governo, as competências na Constituição Federal estão distribuídas entre os três níveis dos entes federativos (MARICATO, 2005, p. 6)

Esperava-se, embora não tenha ocorrido a contento, que houvesse convergência e articulação de todos que lidavam com os crescentes problemas urbanos, com fortalecimento do debate, junção de forças e busca de novas soluções “para uma construção social, e não apenas governamental, da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano” (MARICATO, 2014, p. 36).

Protagonista de uma nova política urbana, responsável pela gestão de importantes programas e com um significativo montante orçamentário, o MCidades tornou-se importante mesmo para os partidos que compunham a base política do governo federal. De modo que, as principais políticas urbanas passaram a ser concebidas fora do âmbito do Ministério, cabendo a ele apenas a operacionalização. Alguns programas foram conduzidos para atender às solicitações de emendas parlamentares que sustentavam politicamente os deputados federais em suas regiões (PRONI; FAUSTINO, 2016).

Os problemas se ampliaram, a questão fundiária, cerne da reforma urbana e do direito à cidade, não prosperou. A questão urbana ou metropolitana também não avançou no período 2003-2011, mesmo com o crescimento do mercado imobiliário, das obras e do emprego. O MCidades constituiu-se em uma “central pródiga em anunciar obras”, que seriam gerenciadas pela Caixa, mas que não apresentavam coerência entre si, ou que levassem ao desenvolvimento urbano ou metropolitano sustentável (MARICATO, 2014, p. 38).

Já para Moscarelli e Kleiman (2017), apesar das dificuldades, o MCidades conseguiu realizar algumas inovações no sentido de integrar diferentes temas e proporcionar uma certa

vinculação entre eles, Acessibilidade e Programas Urbanos, Habitação, Saneamento, Transporte e Mobilidade. O Ministério liderou a Campanha Nacional “Plano Diretor Participativo – Cidade de Todos”, financiou a elaboração de vários Planos, além de capacitar mão de obra para realização deste trabalho.

No período de 2003-2015, a atuação do Ministério levou à elaboração e aprovação de das seguintes políticas nacionais: Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, Lei nº 11.124/2005; Política Nacional de Mobilidade Urbana, Lei nº 12.587/2012; Diretrizes Nacionais para de Saneamento Básico, Lei nº 11.445/2007 (alterada pela Lei 14026/2020); Política Nacional de Resíduos Sólidos, Lei nº 12.305/2010; Contratação de Consórcios Públicos, Lei nº 11.107/2005 (BRASIL, 2021b; MOSCARELLI; KLEIMAN, 2017).

A despeito do que relata Maricato (2014), é forçoso considerar, em contrapartida, que a recente medida promovida pelo governo que tomou posse em 2019 sobre a fusão do Ministério das Cidades com o Ministério da Integração Social, substituindo-os pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, representou um retrocesso na política de desenvolvimento urbano.

Com a medida, perdeu-se a oportunidade de aproveitar ideias e estruturas já existentes na busca de maior eficiência na integração das políticas setoriais urbanas refletidas, hoje, nos planos setoriais e interfederativos, tornando ainda mais difícil articular e convergir ações de políticas públicas, especialmente voltadas para habitação, saneamento básico e mobilidade urbana nos quase 6.000 municípios brasileiros.

Santos (2018, ps. 485-486) afirma que os planos setoriais “Se por um lado orientam a atuação dos entes em âmbito regionalizado, por outro também têm o caráter de especialidade técnica em relação a determinado setor”. Estão, entre outros, os planos regionais de habitação (Lei nº 11.124/2005), do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), assim como Política Nacional de Mobilidade Urbana, Lei nº 12.587/2012, alterada pela Lei nº 14.000/2020, da qual derivam os Planos Municipais de Mobilidade Urbana. A atenção deve estar voltada à harmonização dos planos setoriais com o PDUI, este, generalista e com visão integrada; aqueles, mais específicos, provavelmente, elaborados por especialistas (SANTOS, 2018a).

Os planos setoriais municipais relativos à habitação, saneamento e mobilidade urbana serão aqui pormenorizados em função da forte relação que os une na viabilização da moradia social, posto que são importantes funções sociais da cidade. A adequada implementação desses planos setoriais propiciará reduzir a concentração de moradias em favelas ou assentamentos precários sem água de qualidade e sem esgoto tratado à população. Some-se, a mobilidade excludente em função da inexistente infraestrutura básica e dos desproporcionais valores gastos

nos deslocamentos, que excluem a população mais pobre do desenvolvimento urbano e do direito à cidade.

Isto posto, o texto da Nova Carta de Atenas (CONSELHO EUROPEU DE URBANISTAS, 2004, n. p.) reforça essa argumentação:

Os serviços urbanos e a habitação deverão estar adaptados à evolução muito rápida das necessidades e da disponibilidade de meios dos residentes; a sua programação deverá ser flexível e adaptada aos novos modelos de utilização da cidade que forem surgindo. Seja o acesso aos equipamentos e aos serviços educativos, comerciais, culturais e de lazer, seja o direito à habitação devem ser assegurados em condições acessíveis, nomeadamente financeiras – preços e custos de funcionamento – que os cidadãos possam suportar, num espírito de identidade de cada comunidade e com segurança.

O cidadão tem direito à habitação, água potável, ao esgoto tratado, à energia elétrica, ao transporte, aos espaços públicos e o *direito à festa*, ou seja, direito a vida urbana, como ressaltou Lefebvre (2011).

3.3.3.1 Habitação e Regularização Fundiária

A habitação adequada está intimamente ligada à dignidade das pessoas, apesar de bilhões de seres humanos no mundo viverem em condições mínimas de subsistências e em moradias extremamente precárias, inclusive nos países ricos. Maricato (2014, p. 183) explica que o agronegócio baseado no latifúndio, estrategicamente, deu relevância aos produtos primários como minérios, grãos, carne, petróleo, e provocou uma intensa fuga da população do campo para a cidade, principalmente nos países mais pobres. “Tocados do campo, e excluídos do acesso à terra urbanizada ou a moradias formais, essa população migrante – em alguns casos imigrantes - se amontoa em favelas sem água, esgotos, escolas, empregos e hospitais”. Esse é um cenário muito comum na África, Ásia do Pacífico, Índia e em toda a América Latina.

No Brasil, a questão da terra está no centro do conflito social e intimamente ligada aos conflitos nas reservas indígenas, ao desmatamento na Amazônia, ao crescimento do agronegócio. As dificuldades enfrentadas para o acesso à terra para habitação é uma das maiores causas do crescimento das favelas e dos loteamentos ilegais. Nos anos 80, quando o governo pouco investiu em habitação social, a taxa de crescimento dos moradores em favelas triplicou em relação à população urbana (MARICATO, 2014)

No país, segundo a autora, o mercado residencial legal, marcado por intensas especulações, atende cerca de 30% da população, excluindo até mesmo, em algumas cidades, parte da classe média que ganha entre 5 a 7 salários-mínimos, que opta, por vezes, em morar ilegalmente nas favelas. As terras que não interessam ao mercado imobiliário, geralmente

aquelas sobre as quais incide a legislação ambiental, são ocupadas pela população mais pobre, excluída do mercado formal.

Contudo, a ilegalidade da propriedade não acontece somente com os mais pobres. Muitos loteamentos fechados existentes nas grandes cidades são ilegais. Quando o mercado imobiliário de alta renda se interessa por determinadas áreas do patrimônio público, “algumas prefeituras e câmaras municipais não titubearam em mancomunar para alterar leis locais”²². Alteram-se as leis de acordo com os interesses dos donos do poder (MARICATO, 2014, p. 186).

O artigo XXV da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) determina que os seres humanos têm direito à saúde e bem-estar, alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos, segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou em outras situações em que subsistência seja ameaçada por circunstâncias fora de seu controle.

O Comentário nº 4 do Comitê das Nações Unidas sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1991) apresenta aspectos relativos ao conceito de moradia adequada que devem ser ressaltados, conforme linhas a seguir.

Nos termos de referido documento, o primeiro aspecto é a segurança legal da posse. A posse assume vários formatos, incluindo aluguel, arrendamento, assentamentos informais, ocupação de terrenos ou propriedades, entre outras. As pessoas devem possuir um grau de segurança de posse que garanta proteção legal contra despejo ilegal, assédio e outras ameaças. Os Estados partes devem adotar medidas para dar segurança legal de posse àquelas pessoas e famílias que atualmente não possuem essa proteção (COMITÊ DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS, 1991).

As localidades devem ter disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura, uma vez que a moradia adequada deve conter instalações essenciais, seus ocupantes devem ter acesso à água potável, saneamento básico, energia para cozinhar, aquecimento, iluminação, armazenamento de alimentos ou coleta de lixo.

Segundo o referido documento, a mobilidade urbana e o acesso a serviços e trabalho é um outro aspecto básico no que tange à habitação, pois os custos pessoais ou domésticos associados à moradia não devem comprometer a realização e a satisfação de outras necessidades básicas. Cabe aos países envidar ações que garantam que os custos relacionados à habitação sejam proporcionais aos níveis de renda. Financiamentos habitacionais precisam ser desenvolvidos e oferecidos à população mais carente em função da sua necessidade de moradia

²² Maricato (2014, p. 186) se refere ao condomínio Alphaville em Barueri/SP, região metropolitana de São Paulo.

adequada. Da mesma forma, atendendo ao princípio da acessibilidade econômica, os inquilinos devem ser protegidos, por meios apropriados, contra aumentos exorbitantes dos aluguéis.

Ainda de acordo com o Comentário 4 do Comitê das Nações Unidas sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1991), o aspecto habitabilidade diz respeito às condições adequadas que as moradias devem proporcionar aos habitantes em termos de espaço e proteção ao frio, umidade, calor, chuva, vento ou outras ameaças à saúde, como os riscos estruturais, vetores de doenças e segurança física dos ocupantes. Sempre em consonância com os Princípios de Saúde da Moradia da OMS, segundo os quais a habitação é fator ambiental associado às condições de doenças nas análises epidemiológicas que ocasionam maiores taxas de mortalidade e morbidade (COMITÊ DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS, 1991).

A localização das moradias deve permitir o acesso a opções de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outras instalações sociais, tanto nas cidades quanto nas áreas rurais, onde, tais deslocamentos podem provocar custos excessivos às famílias pobres. Deve-se considerar ainda que as moradias não sejam construídas em locais próximos às fontes de poluição que ameaçam o direito à saúde dos habitantes (COMITÊ DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS, 1991).

A maneira como a habitação é construída, os materiais de construção utilizados e as políticas que a apoiam devem estar de acordo com a expressão da identidade cultural e da diversidade da habitação (COMITÊ DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS, 1991).

No Brasil, o direito à moradia digna está entre os direitos sociais do cidadão, conforme impõe a Constituição Federal, em seu artigo 6º (caput). O conceito vem na esteira do art. 1º, inciso III, que dispõe como direito fundamental a dignidade da pessoa humana. E ainda, a Carta Magna, no art. 23 (caput), determina que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, inciso IX (BRASIL, 1988).

No artigo 182 consta que a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo organizar as funções sociais da cidade, garantindo o bem-estar das pessoas. A propriedade urbana cumpre esta função, conforme parágrafo 2º “quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (BRASIL, 1988).

A Constituição Federal também trata do direito de propriedade imobiliária em área urbana, em seu art. 183, parágrafos 1º, 2º e 3º, que sujeitam o benefício às seguintes condições, entre outras: imóvel ocupado por cinco anos seguidos como moradia; sem oposição; o

beneficiário não deve possuir outra propriedade urbana ou rural. No que tange à área rural, o artigo 191 determina que o benefício será concedido àquele que não possuir qualquer outro imóvel, urbano ou rural; dever ter sido ocupado pelo beneficiário por 5 anos ininterruptos, sem oposição; área de terra ser tornada produtiva, não superior a cinquenta hectares. Nenhuma dessas situações atingem os imóveis públicos.

Já, o art. 184 da Constituição Federal trata das questões sobre a desapropriação de imóveis rurais tendo com fins a reforma agrária quando o imóvel não estiver cumprindo a sua função social, ou seja, a exploração do imóvel rural deve favorecer o bem-estar de proprietários e trabalhadores (BRASIL, 1988).

Libório (2019)²³ afirma que, apesar da irregularidade da ocupação do solo atingir todas as faixas socioeconômicas, seus efeitos perversos prejudicam os mais vulneráveis, aqueles que mais precisam da tutela do Estado, de seus programas e projetos sociais para terem acesso à terra urbana.

Com base na referida autora, apresenta-se aqui um breve histórico sobre a legislação urbana no Brasil. A lei Federal nº 6.766/1979 que dispõe sobre o parcelamento e uso do solo, estabeleceu formas de parcelamento, procedimentos e sanções que envolvam a obediência de seu texto, permitindo que o Estado atue na ordenação de áreas ocupadas ilegalmente (LIBÓRIO, 2019).

O Estatuto da cidade, Lei nº 10.257/2001, veio com a missão de ser uma norma geral de Política Urbana (LIBÓRIO, 2019), regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, haja vista o que determina o seu art. 2º, caput, a política urbana deve objetivar “o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana [...]”. (BRASIL, 2001).

Em 2005, institui-se a Lei Federal nº 11.124, criando o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e a instituição de um Conselho Gestor do FNHIS. Posteriormente, a Lei Federal nº 11.977/2009 estabeleceu o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), além da regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas (entre outras providências). A Lei apresenta vários instrumentos de enfrentamento da caótica situação dos municípios brasileiros, entre eles a “usucapião pró-moradia, concessão de direito real de uso, concessão para uso especial para fins de moradia, todos na modalidade individual e coletiva, além da demarcação urbanística, legitimação fundiária, usucapião extrajudicial” (LIBÓRIO, 2019, p. x).

²³ Prefácio de Daniela Campos Libório no livro Regularização Fundiária Urbana. Desafios e Perspectivas para Aplicação da Lei nº 13.465/2017.

Com relação ao dispositivo concessão para uso especial para fins de moradia, cabe destacar que o presidente Fernando Henrique Cardoso quando sancionou a Lei nº 10.257/2001, realizou alguns vetos que depois foram reintroduzidos à legislação por meio da Medida Provisória 2.220, em 04 de janeiro de 2001, dispondo sobre a concessão de uso especial de imóvel público situado em área urbana para fins de moradia, conforme trata o parágrafo 1º do art. 183 da Constituição Federal (LIBÓRIO, 2019).

O Programa Minha Casa Minha Vida teve como objetivo criar mecanismos para alavancar a produção e a aquisição de novas unidades habitacionais, abrangendo famílias com renda mensal de até 10 (dez) salários-mínimos, em quaisquer Municípios do País. Desta forma, o programa PMCMV passa a ter um forte protagonismo como instrumento de política social do Brasil, pois aumentou o volume de recursos para a habitação, na forma de concessão de subsídios diretos do Orçamento Geral da União (OGU) e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). (FGV; ABRAINC, 2018).

Desde o início, abril de 2009, a distribuição dos subsídios sempre considerou as faixas de renda familiar mensal, de modo proporcional, com a destinação de valores maiores ao grupo de famílias de menor renda e que residiam em municípios de maior porte, levando-se em conta também a localização e valor do imóvel. Três faixas de renda foram criadas para o MCMV, mas no final de 2014 o Programa passou a ter 4 faixas, atualizadas em 2018. A primeira delas atingia a renda de até R\$ 1.800,00 para imóveis cujo valor limite era de R\$ 98.000,00, a juros zero; a última faixa correspondia à renda de até R\$ 9.000,00, para imóveis com valores até R\$ 300.000,00, taxa de juros, até 9,16% (FGV; ABRAINC, 2018).

A distribuição em todo o País teve o seguinte perfil: o Sudeste absorveu 42% do que foi contratado pelo programa, sendo que a maior parcela dos recursos no Sudeste foi direcionada para a faixa 2; a região Nordeste compreendeu 22% dos recursos contratados do programa, representando 37% de tudo que foi direcionado para a faixa 1 (FGV; ABRAINC, 2018).

Comparando-se as contratações (no período 2009 – 2018) com a distribuição do déficit habitacional tem-se um certo equilíbrio, pois, em sua maior parte, elas foram efetuadas de acordo com as necessidades habitacionais do país. As contratações abaixo da participação no déficit foram na Região Norte e Sudeste. Já, nas regiões Sul e Centro-Oeste, o nível de contratação foi superior à participação no déficit do País (FGV; ABRAINC, 2018).

No que tange ao montante de recursos aplicados no referido período, por volta de R\$ 151 bilhões foram utilizados na forma de subsídios às famílias, viabilizando a aquisição de moradias

nas faixas 1 e 2 e, mais recentemente, na faixa 1,5²⁴. Ou seja, a cada 1 real de investimento, cerca de 35 centavos se traduziram em subsídios. Desse total, 59% foram provenientes do OGU e 41% do FGTS. Entretanto, em 2015, uma queda significativa dos subsídios advindos do Orçamento da União provocou um menor número de contratações na faixa 1. Consequentemente, cresceu a importância do FGTS para a sustentação do programa porque além de representar o único *funding* do recurso oneroso, passou a ser a principal fonte do subsídio voltado às famílias da faixa 1,5 e 2 (FGV; ABRAINC, 2018).

Ressalte-se que o principal papel do PMCMV, em um cenário de retração econômica, foi melhorar a perspectiva social e a produção de moradias para uma grande parte das famílias brasileiras que não as teriam conseguido de outra forma no mercado imobiliário do País (FGV; ABRAINC, 2018).

O PMCMV, no período de 2009-2018, alcançou mais de 5 milhões de unidades habitacionais, cujas aquisições referiam-se às maiores carências habitacionais do País, em outras palavras, os benefícios atingiram famílias com pouco ou nenhum acesso a recursos do mercado imobiliário.

Em 2018, a retrospectiva histórica mostrava que o PMCMV havia obtido resultados favoráveis, pois os investimentos contribuíam para aumentar a renda, os tributos e os postos de trabalho formais no setor e em toda a cadeia. O Programa, desde quando foi criado, estava contribuindo para atenuar os efeitos da recessão e da forte redução dos investimentos no País.

A despeito dos benefícios enumerados, tanto econômicos como sociais, o PMCMV, desde a sua criação, tem enfrentado críticas e sugestões de melhoria, tais como:

- a) dificuldade de equacionar a questão habitacional nos grandes centros urbanos;
- b) aumento do componente do déficit “ônus excessivo com aluguel”;
- c) elevado preço da terra, o que tem dificultado a produção de moradias dentro dos parâmetros do programa, e levado a oferta para áreas mais distantes dos centros urbanos. (FGV; ABRAINC, 2018).

Neste contexto, Klintowitz e Rufino (2014) afirmam que a implementação dos empreendimentos do PMCMV, predominantemente em localizações periféricas, muitas vezes fora dos municípios polos, compondo grandes conjuntos habitacionais, caracterizou situações de exclusão socioterritorial, com prejuízo à qualidade de vida das famílias e dificuldade de acesso aos serviços básicos e ao emprego.

²⁴ PMCMV – faixa 1,5 – limite de renda R\$ 2.600,00, juros 5%; faixa 2 – limitação da renda – R\$ 4.000,00, juros até 7%.

Segundo as autoras, em âmbito nacional existem diferentes contextos e especificidades regionais, mas o elemento comum se refere aos efeitos urbanísticos e sociais da implantação de moradias em áreas menos valorizadas dos municípios, “marcadas por pouca ou nenhuma diversidade funcional e pela extrema homogeneidade social de seus moradores”. (KLINTOWITZ; RUFINO, 2014, p. 122).

A Lei nº 13.465/2017 provoca uma forte interferência em todo o seu sistema, complexa e de difícil execução, vem como novos instrumentos. Seguem-se alguns deles: amplia o direito de superfície; revoga o capítulo III da Lei do Programa Minha Casa Minha Vida, que abrangia a Regularização Fundiária Urbana, a legitimação de posse e a usucapião extrajudicial; cria a Reurb-S - Regularização Fundiária Urbana que tem como objeto núcleos urbanos informais com população de baixa renda (estabelecidos antes de 22/12/2016); cria a Reurb-E, Regularização Fundiária Urbana, que se refere a núcleos informais ocupados não compostos por população de baixa renda (Reurb de interesse específico). (LIBÓRIO, 2019).

Isto posto, a Lei Federal nº 13.465/2017, em seu art. 9º, caput, define regularização fundiária como: “medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes”. Essa definição mostra que um dos principais objetivos da lei é integrar os assentamentos informais ao espaço urbano formal, munindo-os das condições necessárias. Assim, a norma evidencia que seu objetivo é compor os núcleos urbanos informais respeitando o princípio da função social da cidade e da propriedade (LEITE; MENCIO, 2019).

Leite e Mencionio (2019) citam o artigo 10º da referida lei e ressaltam o que chamam de *princípios* que, no texto são tidos como *objetivos*²⁵: estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade - inciso V; o direito à moradia – inciso VI; funções sociais da cidade – inciso VIII; eficiência na ocupação e uso do solo – inciso IX; participação popular – inciso XII.

Os autores lembram que alguns desses *princípios* já constam na Constituição Federal, conforme destacou-se anteriormente neste texto, mas a menção na Lei Federal nº 13.465/2017 tem um sentido de reforço, determinando os contornos da regularização fundiária. E afirmam: “a regularização fundiária urbana deve tornar efetivas as funções sociais da cidade e da propriedade urbana, garantindo aos ocupantes dos assentamentos informais a fruição do direito à moradia digna” (LEITE; MENCIO, 2019, p. 33).

²⁵ Os autores, neste artigo, desenvolvem uma discussão a respeito da terminologia utilizada na Lei Federal nº 13.465/2017, envolvendo as palavras: objetivo, princípio e função.

Em Santos/SP, o Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana, LC nº 1005, de 16 de julho de 2018, em seu Título IV (Políticas e Planos Setoriais), Capítulo I, trata da Habitação, cuja Política Municipal tem como princípio a moradia adequada como direito e vetor de inclusão social, com atendimento dos sistemas de infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade e equipamentos públicos que assegurem o exercício pleno da cidadania.

O Plano Municipal de Habitação e o Plano Municipal de Regularização Fundiária são importantes instâncias de planejamento e gestão da Política Municipal de Habitação e deverão atender ao princípio de plena participação da sociedade civil em suas definições e implementações.

3.3.3.2 Mobilidade Urbana

Um dos maiores desafios da política urbana é superar a falta de sustentabilidade do sistema de mobilidade, fortemente marcado pelo crescimento da motorização, da falta de qualidade do transporte público, dos preços altos, das viagens longas, dos congestionamentos, da poluição do ar, acidentes de trânsito, entre tantos outros fatores. Disso, surge a premente necessidade de criar políticas públicas que privilegiem o desenvolvimento de um sistema que garanta às pessoas, equitativamente, acesso às funções econômicas e sociais da cidade, com ênfase no transporte público de qualidade, no desestímulo ao uso do transporte motorizado, na viabilidade do transporte cicloviário, na existência de infraestrutura na cidade que permita que os deslocamentos possam ser realizados sem quaisquer meios de transportes motorizados, simplesmente caminhando ou de bicicleta, embora a Política Nacional de Mobilidade não enfatize tanto estas modalidades.

Quando as políticas públicas adotadas propiciam o surgimento de um certo *apartheid social* na cidade, de modo que as atividades de desenvolvimento econômico estão em setores habitados pela população de mais alta renda, provocando o distanciamento das pessoas mais pobres para a periferia não urbanizada, a crise se manifesta também no sistema de mobilidade urbana. E se torna ainda mais grave frente a uma política que dá suporte e privilegia a circulação de veículos particulares, mantendo um sistema precário de transporte coletivo (ROLNIK, 2015).

O modelo de mobilidade baseado na matriz rodoviarista, para Maricato (2014), é o que mais contribui para piorar as condições de vida nas metrópoles. O uso do automóvel e o desprezo pelo transporte coletivo impactam extremamente a qualidade de vida nas cidades, tendo em conta o prejuízo à mobilidade urbana, inúmeros acidentes e intensos níveis de poluição do ar.

Guimarães (2019), com base nas informações da Associação Nacional de Veículos Automotores (ANFAVEA), informa que a estimativa da produção de veículos no Brasil, em 2019, seria de 2,88 milhões, a maior parte para o mercado interno, representando um crescimento de 9,1% diante dos 11,5% projetados anteriormente. A produção teve a sua previsão reduzida, mesmo assim continuava em crescimento, em função da queda nas exportações, do fraco desempenho da economia interna e da grave crise na Argentina. Maricato informa que “O produto das indústrias automobilísticas equivaleu a 13% do PIB em 1999 e 19,8% do PIB dez anos depois, em 2009. [...] Para a autora, esta é a lógica da matriz rodoviária: o PIB que ela gera (MARICATO, 2014, ps. 86-87).

Com base nessas reflexões, o objetivo deste item é discutir a mobilidade e acessibilidade urbanas, destacando alguns dos artigos da Lei nº 12.587, de 03/01/2012, Política Nacional de Mobilidade, que institui as diretrizes de mobilidade urbana centradas no desenvolvimento sustentável, nos meios não motorizados, nos modos coletivos, além de discutir a regulação dos serviços e da política tarifária.

De acordo com os artigos 1º e 2º, o referido marco legal é um instrumento de política de desenvolvimento urbano que regulamenta o inciso XX do art. 21 e art. 182 da Constituição Federal. Tem como objetivos (art. 7º) reduzir as desigualdades, promover a inclusão social, desenvolvimento sustentável, o acesso da população aos serviços básicos e equipamentos sociais, além de melhorias na acessibilidade e mobilidade urbanas (BRASIL, 1988).

A Política Nacional de Mobilidade Urbana destaca, no parágrafo único do art. 1º, texto do Estatuto da Cidade, segundo o qual a política urbana dos municípios é responsável pelo ordenamento e pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade (art. 2º), integrando e complementando as atividades urbanas e rurais (inciso VII, art. 2º do Estatuto da Cidade). Ainda no que tange ao Estatuto da Cidade, a Política Nacional de Mobilidade Urbana ressalta o artigo 40 que se refere o Plano Diretor, instrumento de política de desenvolvimento e expansão urbana a ser elaborado, aprovado e executado pelos municípios (BRASIL, 2012b).

Em seu art. 3º, a Lei nº 12.587/2012, define o Sistema Nacional de Mobilidade Urbana como “o conjunto organizado e coordenado dos modos de transporte, de serviços e de infraestruturas que garante os deslocamentos de pessoas e cargas no território do Município”. Os modos de transporte são classificados como motorizados e não motorizados (parágrafo 1º), e os serviços de transporte, nos termos do parágrafo 2º: quanto ao objeto (de passageiros e de cargas); quanto à característica do serviço (coletivo e individual) e quanto à natureza do serviço (público e privado). Segundo a Lei, art. 4, inciso II, considera-se mobilidade urbana “a condição em que se realizam os deslocamentos de pessoas no espaço urbano”. (BRASIL, 2012b).

São princípios da Política Nacional de Mobilidade Urbana (art.5), entre outros: a acessibilidade universal, equidade e qualidade no acesso ao transporte público coletivo e no uso do espaço público oferecido à população, além do desenvolvimento sustentável. A regulamentação e fiscalização dos serviços de transporte remunerado privado e individual é de competência exclusiva dos Municípios e Distrito Federal, conforme prevê o art. 11-A (BRASIL, 2012b).

Nos termos do artigo 18, incisos I, II e III, da referida Política, são atribuições dos Municípios o planejamento, realização e avaliação da política de mobilidade urbana; prestação direta do serviço de transporte público coletivo urbano à população ou por gestão associada e capacitação das pessoas, além do desenvolvimento de instituições necessárias ao cumprimento da política de mobilidade urbana do município (BRASIL, 2012b).

O artigo 24, incisos de I a X, determina o conteúdo mínimo que deve constar no Plano de Mobilidade Urbana Municipal, além dos princípios, objetivos e diretrizes, a Lei Municipal deve tratar dos serviços de transporte público coletivo; circulação viária, infraestrutura necessária à mobilidade urbana, acessibilidade das pessoas com deficiência e mobilidade reduzida, integração dos diferentes modos de transporte públicos e privados; revisão periódica do Plano de Mobilidade Urbana em até 10 anos (BRASIL, 2012b).

Os incisos I, II e III do parágrafo 1º, (redação dada pela Lei nº 14.000/2020) determinam que os municípios são obrigados a elaborar e aprovar o Plano de Mobilidade Urbana Municipal atendendo às seguintes condições: ter mais de 20.000 (vinte mil) habitantes, serem integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas (com população total maior que 1 milhão de habitantes), assim como de áreas turísticas (BRASIL, 2012b).

O parágrafo 1-A, do art. 24, inserido pela Lei nº 14.000/2020, estabelece que o município, na elaboração do plano, deve considerar a integração e compatibilidade com o plano diretor e, quando for o caso, com os planos de desenvolvimento urbano integrado e com os planos metropolitanos de transporte e mobilidade urbana (BRASIL, 2012b).

O parágrafo 4º, do art. 24, em sua nova redação (Lei nº 14.000/2020), estabelece prazos para elaboração e aprovação dos planos de mobilidade urbana pelos municípios. São eles 12 de abril de 2022 e 12 de abril de 2023, respectivamente, para os municípios com mais 250.000 habitantes e com até 250.000 habitantes. Assim sendo, o parágrafo 8º determina que se não houver cumprimento de prazo, somente poderão solicitar e receber recursos federais destinados à mobilidade urbana se estes forem destinados à elaboração do próprio plano (redação Lei nº 14.000/2020).

Os planos municipais de mobilidade urbana são instrumentos que buscam efetivar a Política Nacional de Mobilidade, assim o Governo Federal impõe a elaboração e aprovação dos planos como condição para recebimento de recursos federais destinados aos projetos de mobilidade urbana, além da necessária integração com o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano. Os planos municipais devem apresentar as ações relativas aos objetivos e metas que resolverão os problemas mobilidade da população urbana.

Em Santos/SP, o capítulo II do Plano Diretor, determina a Política de Mobilidade e Acessibilidade Urbanas de modo a contribuir para o acesso universal à cidade (art. 148, caput), contendo várias ações para o desenvolvimento urbano do município, que serão discutidas adiante.

Cabe frisar que a simples imposição de elaboração e aprovação dos planos municipais como condição de recebimento de recursos federais pode não ser suficiente, a exigência deveria abranger a definitiva implementação do plano de mobilidade nos municípios. Se planos municipais de mobilidade urbana são instrumentos para a efetivação da Política Nacional de Mobilidade, qual é a serventia de um plano elaborado e aprovado quando o texto da lei não é aplicado? O drible nos prazos estabelecidos e não cumpridos geralmente ocorre com muita facilidade. Há que se impor maior rigor com relação ao descumprimento dos prazos assumidos na implementação das diferentes fases dos Planos de Mobilidade Brasil afora porque se essa for uma situação recorrente, a Lei federal poderá não se efetivar.

Destarte, a Política Nacional de Mobilidade Urbana deveria ser mais incisiva no incentivo ao uso do transporte não motorizado, assunto sobre o qual trata o inciso II do art. 6º, da Lei nº 12.587/2012, assim como propor ações que tornassem as cidades mais caminháveis. Uma ou duas seções sobre esses temas reforçariam a sua importância em termos de mobilidade urbana em um país cujo espaço urbano, em grande parte das cidades, é dominado pelo uso do automóvel.

Criar condições mais seguras para o uso de bicicletas faria emergir uma nova cultura sobre o uso desse veículo, consolidando esta forma de se locomover pela cidade, mesmo entre as pessoas de negócio, os estudantes, transeuntes, os idosos, os mais novos, todos. É mais rápido, mais barato e mais saudável, como lembra Gehl (2009). “O desejo de uma cidade saudável é intensificado se o caminhar e o pedalar forem etapas naturais do padrão de atividades diárias” (GEHL, 2009, p. 7).

3.3.3.3. Saneamento Básico

No art. 6º da Constituição Federal está implícito o direito ao saneamento básico, pois quando o texto constitucional “se refere ao direito à alimentação, evidentemente se refere também ao direito de acesso à água potável, porque a água é o principal alimento”. No direito à saúde está subjacente o direito ao saneamento básico, e no direito à moradia (adequada) encontra-se o saneamento básico (RIBEIRO, 2015, p. 237).

No entanto, no Brasil, grande parte da população (48%) não possui coleta de esgoto e 35 milhões de brasileiros não recebem água tratada. Estima-se 300 mil internações por ano causadas por diarreias graves, cerca de 50% são crianças de zero a 5 anos. Quase 60% das escolas de ensino fundamental não possuem rede de esgoto. A precariedade das moradias que assola o País, especificamente, a ausência de saneamento básico nas grandes favelas são as maiores causas das doenças da população, como as respiratórias e as por verminoses (AGÊNCIA SENADO, 2019; INSTITUTO TRATA BRASIL, 2012).

O investimento em saneamento básico no país reverberaria em trabalho, isto é, em milhares de empregos a milhões de desempregados do País. Segundo a matéria publicada pela Agência Senado (2020), em 2010, o setor criou 64 mil postos de trabalho, equivalendo a um total de 671 mil empregos criados direta ou indiretamente pelo setor do saneamento básico (AGÊNCIA SENADO, 2019; INSTITUTO TRATA BRASIL, 2012).

Como se não bastassem os infortúnios relativos à falta de saneamento básico, perdem-se cerca de 40% de água tratada no processo de distribuição às moradias, o que representou em 2017 um prejuízo de R\$ 11 bilhões, e daria para abastecer 30% da população naquele ano (AGÊNCIA SENADO, 2019). O saneamento básico é premente, previne doenças, reduz custos, e, acima de tudo, é um direito do cidadão.

Hoje no Brasil ocorrem cerca de 15 mil mortes e 350 mil internações por ano causados pela falta de saneamento básico; 101 milhões de pessoas não tem acesso à coleta de esgoto e 39 milhões não tem acesso à água potável; a perda de água potável beira os 40% do total água produzida; cerca de 80% da população em todo o País tem acesso à água e somente 52%, ao esgotamento sanitário (AGÊNCIA SENADO, 2019).

A lei nº 14.026/2020, em seu art. 3º, inciso I, define saneamento básico como conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de: a) abastecimento de água, b) esgotamento sanitário, c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e d) drenagem e manejo de águas pluviais urbanas.

Apesar dos sérios problemas de saneamento básico antes relatados, a Lei Federal nº 11.445/2007²⁶, que em seu art. 2º, estabelece princípios fundamentais na prestação desse serviço, como: no inciso I, a universalização ao acesso à água e efetiva prestação do serviço; inciso II, o princípio de integralidade, isto é, proporcionar eficácia no acesso pela população ao conjunto de atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento; inciso III, “abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de forma adequada à saúde pública, à conservação dos recursos naturais e à proteção do meio ambiente”. No inciso VI, a lei determina, também, como princípio, a “articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação [...], para as quais o saneamento básico seja fator determinante”; incisos XII e XIII, gestão eficiente dos recursos hídricos e redução e controle das perdas de água; inciso XVI - prestação concomitante dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, entre outros incisos (nova redação, Lei 14.026/2020).

A titularidade dos serviços públicos de saneamento básico está sob a incumbência dos Municípios e do Distrito Federal, no caso de interesse social, e do Estado e Municípios quando houver compartilhamento de instalações operacionais integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, neste caso, instituídas por lei complementar estadual, tendo em vista o interesse comum, nos termos do art. 8º, inciso I e II, nova redação da Lei nº 11.445/2007. O parágrafo 1º, do art. 8º, incluído pela Lei nº 14.026/2020, determina que o exercício da titularidade desses serviços poderá ser realizado por gestão associada, desde que firmado por consórcio público ou convênio de cooperação, nos termos constitucionais, art. 241.

O titular dos serviços, conforme dita o art. 9º da mesma lei, deverá formular política pública de saneamento básico e elaborar os planos de saneamento básico, estabelecendo metas, indicadores de desempenho e mecanismos de aferição de resultados que serão monitorados durante a execução dos serviços prestados de forma direta ou por concessão (caput e incisos I e II, nova redação, Lei nº 14.026/2020). Na definição da política pública de saneamento básico, “o titular poderá receber cooperação técnica do respectivo Estado e basear-se em estudos fornecidos pelos prestadores dos serviços” (parágrafo único).

Ainda cabe destacar, entre outros, o inciso VI, do art. 9º, da Lei nº 11.455/2007 (nova redação, Lei nº 14.026/2020) que determina a implementação de um sistema de informações sobre os serviços públicos de saneamento básico, “articulado com o Sistema Nacional de

²⁶ Lei nº 11.445/2007: nova redação dada pela Lei nº 14.026 de 15 de julho de 2020 - Atualiza o marco legal do saneamento básico entre outras providências.

Informações em Saneamento Básico (Sinisa), o Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (Sinir) e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh) [...]”.

O art. 17 da mesma lei estabelece que o serviço regionalizado de saneamento básico poderá obedecer a plano regional de saneamento básico realizado para o conjunto de Municípios atendidos e dispensará a necessidade de elaboração de planos municipais (nova redação, Lei nº 14.026/2020).

Segundo os parágrafos I a IV, do art. 17, o plano regional de saneamento básico, cuja elaboração opcionalmente contará com o apoio de órgãos e entidades das administrações públicas federal, estaduais e municipais, prestadores de serviço, poderá contemplar um ou mais componentes do saneamento básico para melhorar o planejamento e a prestação dos serviços, e suas determinações prevalecerão sobre aquelas constantes dos planos municipais, quando existirem (nova redação, Lei nº 14.026/2020).

Estima-se, com a aplicação da nova lei, os seguintes avanços: cerca de 99% da população receberá água tratada até dezembro de 2033; cerca 90% da população contará com a coleta e o tratamento de esgoto até dezembro de 2033; serão envidadas ações para reduzir o desperdício de água tratada e reaproveitar a água das chuvas; as contratações de serviço ocorrerão por meio de licitação abrangendo empresas públicas e privadas; exigências contratuais específicas relativas ao cumprimento das metas (AGÊNCIA SENADO, 2020).

Contudo, Gonçalves e Silva (2020) afirmam que a nova Lei de saneamento centraliza as atividades na Agência Nacional das Águas (ANA), aumenta as suas funções e determina que ela seja responsável pela regulação do abastecimento de águas e pelo serviço de saneamento.

A Lei 14.026/2020 autoriza que a ANA regule os serviços e licitações de prestadoras privadas, o que levará à diminuição dos “repasse de recursos da União para os municípios em caso de não adesão aos novos parâmetros”. Para as autoras, a “centralização na ANA representa uma regressão de direitos sociais, principalmente no que se refere ao controle social e gestão democrática”, tendendo a garantir os interesses do mercado (GONÇALVES, SILVA, 2020, p. 86).

Gonçalves e Silva (2020, p. 86) afirmam que a Lei nº 14.026/2020 induz à privatização dos serviços de saneamento e enfraquece a autonomia do município no que diz respeito à titularidade do serviço. E ainda, a nova lei não considera o manejo dos resíduos sólidos e a drenagem das águas pluviais, que são dois importantes pilares da Política Nacional de Saneamento.

A Lei nº 14.026/2020 possui pontos de provável inconstitucionalidade, como: “o impedimento da cooperação interfederativa entre municípios e estados na prestação dos serviços públicos de saneamento básico”, em desrespeito ao artigo 241 da Constituição Federal e à autonomia municipal (art. 34, inciso VII, alínea c), “consubstanciada pela negação da titularidade municipal, quando houver qualquer tipo de compartilhamento de infraestrutura operacional de serviços de saneamento entre mais de um município” (ASSEMAE, 2020, n. p)

Em Santos/SP, o Plano Diretor, art. 150 (incisos I ao VII), dispõe que a Política Municipal de Saneamento tem por objetivo propiciar o acesso universal à água potável e ao saneamento básico. Sendo assim, é necessário monitorar e atualizar constantemente o Plano Municipal de Saneamento Básico, além de envidar ações necessárias à redução das perdas; conscientização sobre consumo de água; atendimento às áreas que não são atendidas ou com atendimento parcial pelo Sistema Municipal de Saneamento Ambiental; estímulo à realização de ligações residenciais e não residenciais em locais onde estão disponíveis as redes de abastecimento de água e de coleta de esgotos, entre outras providências (SANTOS, Município, 2018).

Neste contexto, evidencia-se aqui uma incongruência a respeito da atualização do documento. É preciso destacar que o Plano Municipal de Saneamento de Santos ainda é de 2010 (para atender ao período 2010-2020). Relevante se faz frisar que o Município, segundo os critérios do IBGE (2010), tinha uma população de 38.000 pessoas em aglomerados subnormais os quais, muitas vezes, possuem áreas consideradas “não atendíveis” no que diz respeito aos serviços de saneamento básico (assunto a ser desenvolvido no capítulo 4).

4 POLÍTICAS URBANAS SETORIAIS E O ATENDIMENTO DO ODS 11 NO MUNICÍPIO DE SANTOS/SP

Neste capítulo pretende-se caracterizar as políticas urbanas do Município de Santos, discutindo o protagonismo desse município na RMBS, trazendo alguns aspectos sociais e econômicos e um pouco de sua história. Para atender o objetivo da pesquisa, relativo às políticas públicas, funções sociais e direito à cidade, serão desenvolvidos os Planos Setoriais de Habitação e Regularização Fundiária, Saneamento Básico e Mobilidade e Acessibilidades Urbanas.

Buscando compreender como o Poder Público Municipal intervém nos processos e espaços urbanos, objetiva-se investigar o Plano Diretor e a sua relação com os Planos Setoriais nele previstos para atendimento às funções sociais.

A respeito do Plano Diretor Urbano Integrado (PDUI), pretende-se estudar a questão da sua implementação, uma vez que este marco legal deve estabelecer as diretrizes para o planejamento, gestão e execução das funções públicas de interesse comum nas unidades regionais. Verificar-se-á, da mesma forma, os instrumentos de governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano.

Como o mundo tem uma agenda de desenvolvimento até 2030, pretende-se investigar as ações direcionadas ao alcance do ODS 11, especificamente as metas 11.1 e 11.2 e ODS 6, metas 6.1 e 6.2 no município de Santos, considerando-se os indicadores propostos pelo Relatório Acompanhando a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (PNUD, 2015; ONU, 2015) e o Relatório Agenda 2030 – ODS - Metas Brasileiras (IPEA, 2018).

4.1 Caracterização da Região Metropolitana da Baixada Santista e do Município de Santos

A Baixada Santista possui uma área de 2.373 km², insere-se no Bioma Mata Atlântica e compreende estuários, enseadas, brejos, dunas, praias, costões rochosos e formas insulares, além de áreas de restinga de manguezal, localizadas no Complexo Estuarino de Santos e São Vicente (SÃO PAULO, 2013).

A região estuarina, formada pelas Baías de Santos e São Vicente, além dos canais e rios que deságuam na parte interior do sistema, concentra ainda as grandes áreas urbanas de Santos, São Vicente, Cubatão e parte do Guarujá, além do Porto de Santos e do complexo industrial de Cubatão (SÃO PAULO, 2013, p.13).

Os ecossistemas, extremamente vulneráveis a impactos ambientais, são protegidos por Unidades de Conservação (UCs) que representam mais de 40% do território da região e são gerenciadas pela Fundação para Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo

(Fundação Florestal). Na região, destacam-se também as UCs municipais, gerenciadas pelas prefeituras, e as Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPNs), administradas por proprietários particulares (SÃO PAULO, 2013).

Segundo dados do IBGE (2010), a RMBS concentrava uma população de 1.664.136 habitantes, grau de urbanização de cerca de 99,7% e Taxa de Crescimento Geométrico Anual (TCGA) da população de 4,4% ao ano, período 1991-2000, e de 1,2% a.a. no período de 2000 a 2010, este com menor crescimento demográfico, acompanhando uma tendência nacional (SÃO PAULO, 2013).

O Plano Municipal de Habitação de Santos (2009) informa que Santos tem área total de 280,3 km², dividida em área Insular e área Continental. A área Insular situa-se na Ilha de São Vicente cujo território é dividido entre os municípios de Santos e São Vicente. A maior porção do território de Santos localiza-se no continente e está separada da porção insular pelo canal do estuário. O documento ainda informa, com base em dados do IBGE, que a área Continental do município é caracterizada como área rural.

Entre as atividades econômicas da região, destacam-se o porto de Santos, maior e mais importante complexo portuário da América do Sul, que propicia a exportação de expressiva parcela da produção industrial e agrícola brasileira para mercados internacionais, sua movimentação representa cerca 25% da balança comercial do País. E, em Cubatão, as indústrias petroquímicas, constituem-se em uma das mais importantes cadeias produtivas do País. De forma geral, a região também se caracteriza pela expressiva diversidade de funções, destacam-se, em nível estadual, a indústria e o turismo e, em nível regional, a construção civil, a pesca, o comércio atacadista e varejista, o atendimento à saúde, educação e transporte e o sistema financeiro, assim como as atividades de suporte ao comércio de exportação, em função da proximidade do complexo portuário (SÃO PAULO, 2013).

As atividades turísticas sempre influenciaram a dinâmica imobiliária, tendo em vista as construções das chamadas segundas residências que impulsionaram a urbanização dos municípios da RMBS. O desenvolvimento econômico e o mercado de trabalho formal e de população economicamente ativa da região predominaram em Santos, Guarujá, Cubatão (KLINTOWITZ; RUFINO, 2014).

O município de Santos caracteriza-se como polo regional e principal centro de comércio e serviços de todo o litoral, notadamente em função do Porto de Santos e dos terminais privados, formando um grande complexo portuário que se estende pelos municípios de Guarujá e Cubatão. Guarujá ainda se destaca pelas atividades turísticas e Cubatão, também por abrigar um importante polo petroquímico, com grandes empresas oferecendo empregos, principalmente

na indústria. São Vicente caracteriza-se fortemente como um município dormitório, cuja condição ocasiona uma intensa movimentação pendular de trabalhadores em meio às precárias condições de mobilidade urbana da região. Bertioga, Itanhaém, Mongaguá e Peruíbe apresentam funções fortemente relacionadas ao lazer e ao turismo, no entanto os municípios localizados no Sul da RMBS são economicamente menos desenvolvidos, com forte predominância de atividades informais, além da reduzida articulação com os municípios da área central da região (CARRIÇO, BARROS, 2015; KLINTOWITZ; RUFINO, 2014).

Apesar da sua importância, a RMBS tem problemas ligados à carência de infraestrutura de saneamento ambiental, como água, esgoto, drenagem e resíduos sólidos, e de transporte e habitação, especialmente nos meses mais quentes do ano, devido ao grande número de turistas que chegam à região. O desenvolvimento trouxe melhoria nas condições de vida para uma parte da população, porém acentuou as desigualdades sociais locais, levando ao crescimento dos assentamentos precários “situados em áreas de risco, em áreas precárias de infraestrutura urbana e em áreas legalmente protegidas, seja nas vertentes da Serra do Mar ou em áreas de manguezais”. (SÃO PAULO, 2013, p. 19).

Ressalte-se que o crescimento econômico dos municípios de Santos, Cubatão e Guarujá teve como consequência a evolução das atividades geradoras de emprego, provocando o aumento do preço das terras e a mudança da população para outros municípios como São Vicente, Praia Grande e o distrito de Vicente de Carvalho, no Guarujá, que assumiram características de cidade-dormitório, com forte conurbação entre si (SÃO PAULO, 2013).

Carriço e Lima Jr. (2014) salientam que o crescimento econômico estimulou o fluxo migratório que se destinava a essa área e, consequentemente, aumentou o valor dos imóveis nas áreas com melhores infraestruturas e equipamentos urbanos como na orla marítima dos municípios de Santos e São Vicente, os mais populosos da RMBS.

Restou à população de baixa renda os bairros mais pobres como a Zona Noroeste, em Santos, além das áreas próximas ao centro da cidade, os morros, áreas de risco geológico e áreas em situação de irregularidade fundiária. Em São Vicente, a ocupação se deu na área insular; no município de Guarujá, as pessoas de menor renda buscaram o Distrito de Vicente de Carvalho; e o município de Cubatão também foi uma das escolhas da população mais pobre. De maneira mais importante, nas décadas de 1970 e 1980, esse fluxo migratório e de segregação socioespacial, tanto em Santos, como em São Vicente, propiciou a formação de assentamentos precários, como o Dique da Vila Gilda, Vila Alemoa e Vila Progresso.

Os municípios Santos, São Vicente, Guarujá, Praia Grande e Cubatão, juntos, representam 87% da população da RMBS. Os quatro primeiros apresentam intensa conurbação,

e formam uma única e extensa mancha urbana com a maior densidade demográfica da região. Somando ao grupo, o município de Cubatão, ter-se-á um “complexo que inclui indústrias metalúrgicas, petroquímicas, atividade portuária e um setor terciário avançado, sendo também servido por importantes rodovias, como a Imigrantes e a Anchieta” (SANTOS, 2009, p. 14).

Santos, contudo, desde a década de 1980, tem apresentado taxa de crescimento populacional significativamente baixa, consequência do aumento da mancha urbana em direção a outros municípios da RMBS e em função do crescimento populacional nessa área no período de 1950 a 1980, formando assim uma periferia regional. Segundo os censos do IBGE, a Taxa de Crescimento Geométrico Anual (TCGA) no município apresentou-se da seguinte maneira: de 1950 a 1960 = 2,59; 1960 a 1970 = 2,66; 1970 a 1980 = 1,89; 1980 a 1991 = 0,12; 1991 a 2000 = 0,01.

Assim, os movimentos pendulares diários ocasionaram efeitos na mobilidade regional, como os congestionamentos muito comuns nas rodovias Anchieta (SP-150), Imigrantes (SP-160), Padre Manuel da Nóbrega (SP-055) e Cônego Domênico Rangoni (SP-248), acarretando gargalos nas principais avenidas desses municípios (SÃO PAULO, 2013).

Essas vulnerabilidades somadas às potencialidades da região evidenciam a necessidade de se implementar infraestrutura adequada, levando em conta o movimento de ocupação e o provável crescimento econômico, além do inevitável gerenciamento das ações antrópicas na zona costeira e sua compatibilização às características ambientais da região, de forma que “o Gerenciamento Costeiro tem um importante papel a desempenhar”. (SÃO PAULO, 2013, p. 20).

O Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) é, portanto:

um instrumento técnico e político de planejamento [...] que estabelece diretrizes de ordenamento e gestão do território, considerando suas características ambientais e dinâmica socioeconômica. Tem como finalidade subsidiar a formulação de políticas públicas e o planejamento de investimentos em consonância com diretrizes estratégicas de desenvolvimento sustentável, bem como apoiar o licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos de forma coerente com esses objetivos. (SÃO PAULO, 2018).

Foi instituído pela Lei Federal nº 6.938 de 31 de agosto de 1981, que dispôs sobre a Política Nacional de Meio Ambiente e definiu o Zoneamento Ambiental como um de seus instrumentos. Em 2002, a regulamentação ocorreu por meio do Decreto Federal nº 4.297 de 10 de julho de 2002, que estabeleceu critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico no Brasil²⁷ (SÃO PAULO, 2013).

²⁷ Regulamenta o art. 9º, inciso II, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o ZEE.

A Lei nº 10.019 de julho de 1998, do Estado de São Paulo, dispõe sobre o Plano Estadual de Zoneamento Costeiro e dividiu o território em conformidade com as características espaciais e socioambientais específicas de cada setor, estabelecendo-se, deste modo, quatro setores: Setor Litoral Norte, Setor da Baixada Santista, Setor do Vale do Ribeira e Setor do Complexo Estuarino-Lagunar de Iguape e Cananéia. A lei estadual definiu diferentes tipos de zonas com as seguintes tipologias: Z1, Z2, Z3, Z4 e Z5; e determinou que os zoneamentos dos setores costeiros sejam regulamentados por meio de decreto, o que já ocorreu na Baixada Santista, com a promulgação do Decreto Estadual nº 58.996 de 25 de março de 2013, dispondo sobre o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) do Setor da Baixada Santista, além de normas de uso e ocupação do solo e de manejo dos recursos naturais. Assim, as leis de uso e ocupação do solo dos municípios da região, assim como o planejamento regional, devem seguir os termos desse decreto, como define o seu art. 4, inciso XXXI.

4.2. Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da RMBS

Objetiva-se neste item discorrer sobre a elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da RMBS da qual fazem parte nove municípios, cinco deles são centrais e apresentam características de conurbação, mas a condição estuarina da maior parte não permite a fusão das manchas urbanas. Porém, considerando-se o canal do estuário como parte da infraestrutura de mobilidade, pode-se considerar que os municípios do centro da região caracterizam-se pela conurbação (CARRIÇO; SALEME, 2018).

As regiões metropolitanas, assim como aglomerações urbanas e microrregiões, caracterizadas pelo agrupamento de Municípios limítrofes, foram criadas pela Constituição Federal de 1988, em seu art. 25, parágrafo 3º, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (BRASIL, 1988). Em outras palavras, elas buscam atender as necessidades comuns de municípios limítrofes (CARRIÇO; SALEME, 2018).

O Estatuto da Metrópole veio para dar um novo formato às regiões metropolitanas do País, possivelmente para arregimentar um maior comprometimento dos municípios com a realização de um planejamento integrado das FPICs. Essas regiões precisam contar com o PDUI, desenvolvido pelos municípios e aprovado por lei estadual. No entanto, cabe lembrar que a Lei 13.089/2015, quando instituída, determinava obrigatoriedade na elaboração do PDUI, porém sua nova redação, Lei 13.683/2018, entre outras mudanças, revogou o artigo 21 que impunha improbidade administrativa aos governadores e agentes públicos que não cumprissem a obrigatoriedade da elaboração desse instrumento, de forma que o PDUI, aqui discutido, muito

em função da sua importância para as regiões metropolitanas, passou a ser um mero instrumento de ação voluntária.

A Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS), criada pela Lei Complementar nº 815 de 30 de julho de 1996, autorizou o Poder Executivo a instituir o Conselho de Desenvolvimento da RMBS (Condesb), a criar entidade autárquica e a constituir o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Baixada Santista (SÃO PAULO, 1996).

Segundo o art. 2º da LC 815/1996, a criação da RMBS teve por finalidade concretizar os objetivos referidos no caput do artigo 153 da Constituição Estadual que estabelece que o território do Estado “poderá ser dividido, total ou parcialmente, em unidades regionais constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, [...], para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”. A criação da RMBS também veio para atender o que dispõe o artigo 1º da Lei Complementar nº 760, de 1º de agosto de 1994, que estabelece diretrizes para a Organização Regional do Estado de São Paulo (SÃO PAULO, 1996).

Segundo o caput do art. 3º da LC 815/1996, o Poder Executivo do Estado de São Paulo deve instituir, na RMBS, um Conselho de Desenvolvimento, de caráter normativo e deliberativo, do qual devem fazer parte um representante de cada Município que a integra, e representantes do Estado nos campos funcionais de interesse comum. (SÃO PAULO, 1996).

O art. 5º, incisos I ao VII, da referida LC determina que as funções públicas de interesse comum sejam definidas pelo Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Baixada Santista entre os seguintes campos funcionais: planejamento e uso do solo, transporte e sistema viário regional, habitação, saneamento básico, meio ambiente, desenvolvimento econômico e atendimento social (SÃO PAULO, 1996). Importa ainda ressaltar que o Decreto Estadual nº 58.996/2013 determina que as leis de uso e ocupação do solo dos municípios da região, assim como o planejamento regional, devem estar de acordo com o que define o seu art. 4, inciso XXXI.

O Poder Executivo do Estado, em atendimento ao art. 10 da LC 815/1996, deve criar autarquia com o objetivo de “integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum” da RMBS, nos termos do caput do artigo 17 da LC nº 760 de agosto de 1994.

Desta feita, em 23 de dezembro de 1998, a LC nº 853²⁸ determinava a criação da Agência Metropolitana da Baixada Santista (AGEM-BS) como uma autarquia, com sede e foro em um

²⁸ Alterada pela LC nº 956 em 28 de maio de 2004.

dos municípios da RMBS. A lei ainda estabelecia a finalidade e recursos dos quais a AGEM-BS poderia dispor, impondo em seu art. 4º, parágrafo único, que os municípios deveriam contribuir com recursos equivalentes àqueles colocados à disposição pelo Estado. E que tais recursos fossem proporcionais, considerando cada município, “à respectiva participação na arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS)”, conforme destacam Carriço e Saleme (2018).

Com relação ao processo de elaboração do PDUI na RMBS, segundo Carriço e Saleme (2018), o Condesb intensificou ações por meio da Agem-BS na elaboração do plano que, por sua vez, apresentou um processo de evolução com a participação das câmaras temáticas e na construção de um sistema de representação da sociedade civil.

A minuta do projeto de lei complementar do PDUI da RMBS foi desenvolvida pela equipe técnica da Agem-BS, com a participação da Câmara Temática de Planejamento e Desenvolvimento Econômico, sem contratação de consultoria específica, e os trabalhos foram finalizados em novembro de 2017 (CARRIÇO; SALEME, 2018).

Carriço et al. (2020), com base em informações fornecidas pela Agem-BS, contam que em junho de 2016, por meio de uma Plataforma de Trabalho Colaborativa (*hotsite*) foi possível obter informações e dar transparência ao processo em discussão, além de possibilitar o acompanhamento do Ministério Público.

De acordo com as informações prestadas pela Agem-BS (2019), tinha-se como objetivo conseguir contribuições para serem agregadas ao conjunto de propostas relativas ao PDUI-BS que fortaleceriam os objetivos, metas e estratégias constantes no Plano Metropolitano de Desenvolvimento Estratégico da Baixada Santista (PMDE-BS) (AGEM-BS, 2019), da mesma forma com o macrozoneamento da região, produto do Zoneamento Econômico e Ecológico²⁹ (ZEE) e dos Planos Diretores Municipais. Diante de uma proposta da Agem-BS nesse sentido, a Câmara Temática de Planejamento e Desenvolvimento Econômico concordou com a incorporação dos mencionados estudos à minuta do PDUI-BS (CARRIÇO et al., 2020).

Em 2017, a minuta do projeto de lei complementar foi aprovada pelo Condesb que o encaminhou ao Governo do Estado de São Paulo para, após análise, ser enviado à Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (Alesp). Prevvia-se, à época, que os PDUIs fossem aprovados até janeiro de 2018 (CARRIÇO; SALEME, 2018; CARRIÇO et al., 2020).

²⁹ O macrozoneamento do ZEE da RM da Baixada Santista foi regulamentado pelo Decreto Estadual nº 58.996, de 25 de março de 2013.

Contudo, apesar dos significativos esforços envidados pela Agem-BS no processo de elaboração do PDUI da RMBS e no diálogo com as entidades representativas da sociedade civil, o texto final do referido Plano, aprovado pelas instâncias municipais em 2018, enviado ao Governador do Estado para os devidos encaminhamentos, continua pendente de deliberação do governo do Estado (CARRIÇO et al., 2020).

4.3 Plano Diretor do Município de Santos LC 1.005/2018

A política de desenvolvimento e expansão urbana deve atender as funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes, assim urge a necessidade de aprovação de uma lei municipal para instituição do plano diretor com este intuito (art. 182, parágrafo 1º da CF). A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade prescritas no plano diretor (art. 182, parágrafo 2º da CF). O cumprimento da função social do imóvel é dependente do atendimento aos termos do plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal.

Nos termos do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2000), o planejamento urbano deve ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (art. 2º), promovendo ações para uma cidade sustentável e inclusiva, onde exista a garantia do direito à terra urbana, moradia, infraestrutura urbana, serviços públicos, saneamento básico, transporte (neste trabalho, mobilidade e acessibilidade urbanas), entre outras providências.

Assim, o município, como protagonista na execução da política de desenvolvimento urbano, tem como ferramenta central o plano diretor com finalidades específicas direcionadas a apontar os critérios necessários ao cumprimento das funções sociais e da propriedade urbana.

Sendo assim, no Município de Santos, a Lei Complementar nº 1.005 de 16 de julho de 2018, instituiu o Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana (doravante, Plano Diretor) prescrevendo como princípio norteador a melhoria da qualidade de vida da população por meio da promoção do desenvolvimento econômico sustentável, função social da cidade e da propriedade urbana do Município (art. 1º, parágrafo único). (SANTOS, Município, 2018).

Em consonância com o art. 4º do Estatuto da Cidade, o plano diretor do município explicita que a política de desenvolvimento e planejamento será formulada e executada por meio do Sistema de Planejamento munido de determinados instrumentos, entre eles os planos, programas e projetos setoriais. Os planos setoriais são contemplados no título IV, Políticas e

Planos Setoriais, capítulos I, II e III, respectivamente, Habitação, Mobilidade e Acessibilidade Urbanas e Saneamento, discutidos adiante.

O Plano Diretor define como objetivos gerais a promoção do desenvolvimento econômico sustentável; da função social da cidade e da propriedade urbana; a equidade com a inclusão social e territorial; a gestão democrática e o direito à cidade (art. 3º, incisos de I a IV). (SANTOS, Município, 2018).

No capítulo I de Políticas e Planos Setoriais, o Plano Diretor, em seu no art. 142, estabelece a Política Municipal de Habitação que tem como princípio a moradia adequada como direito do cidadão, promovendo inclusão social e inserção urbana, incluindo os acessos aos sistemas de infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade e equipamentos públicos que assegurem o exercício da cidadania (SANTOS, Município, 2018).

Segundo o primeiro parágrafo do mesmo artigo, os Planos Municipal de Habitação e de Regularização Fundiária e a Conferência Municipal de Habitação são as principais instâncias de planejamento e gestão da Política Municipal de Habitação. O parágrafo 2º explicita que a LC 1.006, 16 de julho de 2018, que disciplina o Ordenamento de Uso e Ocupação do Solo, o Plano Municipal de Habitação (2009), e demais leis que integram o Sistema de Planejamento deverão garantir o acesso à terra urbanizada, sendo que a Habitação de Interesse Social (HIS) e Habitação de Mercado Popular (HMP) devem receber tratamento prioritário (SANTOS, Município, 2018).

Ainda no mesmo artigo, parágrafo 6º, o Plano Diretor determina que, por meio de lei específica, o Plano Municipal de Habitação deveria ser atualizado, no máximo, em 18 meses da promulgação do primeiro (SANTOS, Município, 2018). O fato é que, mesmo considerando a importância desse marco legal para o planejamento urbano do município, já em janeiro de 2021, a referida atualização ainda não aconteceu, mesmo com mais de uma década de existência. Com relação ao Plano de Regularização Fundiária (2012), não há regra específica relativa à sua atualização tanto no Plano Diretor como na própria LC 778/2012.

O art. 145 do Plano Diretor, impõe ao Município promover a assistência técnica, urbanística e social gratuita à população, indivíduos, entidades, grupos comunitários e movimentos na área de Habitação de Interesse Social (HIS) com o fito de propiciar a inclusão social, ambiental e urbanística da população de baixa renda, inclusive nas ações de regularização fundiária e qualificação de assentamentos precários existentes. Em seu parágrafo único, a lei determina que assistência técnica pública e gratuita será implementada por legislação específica, conforme disposto na Lei Federal nº11.888, de 24 de dezembro de 2008 (SANTOS, Município, 2018).

Apesar de previsto no art. 145 do Plano Diretor, em 15/12/2020, o então Prefeito vetou Projeto de Lei 189/2020 que dispunha sobre a assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social às famílias de baixa renda no Município de Santos. Alegou-se as seguintes razões para o veto: I) vício de inconstitucionalidade por violação ao princípio constitucional da separação de poderes, insculpido no artigo 2º da Constituição Federal, na medida em que reflete interferência do Poder Legislativo no Poder Executivo; II) vício de inconstitucionalidade consistente na afronta ao artigo 39, inciso I, alínea “d” c/c o artigo 117, inciso II, ambos da Lei Orgânica do Município, ao acarretar aumento nas despesas regularmente previstas nas Leis Orçamentárias.

Entretanto, a Lei municipal nº 2.211, de 28 de abril de 2004³⁰, que dispõe sobre o Programa de Assessoria Técnica em Habitação de Interesse Social, está em vigor e ainda não foi implementada. Em seu artigo 1º, o legislador se fundamentou da seguinte maneira:

- a) Constituição Federal - art. 6º “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados [...]”;
- b) Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) - alínea ‘r’, do inciso V, do art. 4º: “assistência técnica e jurídica para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos”;
- c) Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) - incisos II e III do art. 2º da mesma Lei federal – “gestão democrática das cidades” e “cooperação entre governos, iniciativa privada e os demais setores do processo de urbanização”, respectivamente;
- d) Lei Orgânica do Município de Santos - artigos 143, 144 e 145 que tratam, de forma geral, da habitação como uma função social do município (SANTOS, Município, 2004).

Existe uma pequena diferença na terminologia, pois a lei federal trata de “Assistência Técnica” e a Lei Municipal de “Assessoria Técnica”. O fato é que a Lei municipal nº 2.211/2004 já poderia ter sido regulamentada nos termos da Lei Federal nº11.888/2008.

Chama a atenção que a fundamentação jurídica construída na própria Lei Municipal, além do disposto no art. 145 do Plano Diretor, não foram suficientes para impedir o veto do Prefeito, que poderia ter contribuído para cumprimento da função social habitação, atendendo ao princípio norteador desta Lei, disposto no parágrafo único, do art. 1º: “Constitui princípio norteador desta lei complementar, **a melhoria da qualidade de vida da população**, por meio

³⁰ Diário oficial do município de 30 de abr. de 2004.

da promoção do desenvolvimento econômico sustentável e **da função social da cidade** [...]”, (grifo nosso).

No capítulo II de Políticas e Planos Setoriais, o Plano Diretor, em seu no art. 148, determina a Política de Mobilidade e Acessibilidade Urbanas de modo a contribuir para o acesso universal à cidade, contendo várias ações para o desenvolvimento urbano do município e promoção da mobilidade sustentável, menor utilização do transporte individual motorizado, privilegiando os transportes públicos, a pé ou de bicicleta; e manutenção de boa infraestrutura para locomoção de pedestres e pessoas com mobilidade reduzida (incisos de I ao XII). Junte-se a estes, a elaboração de planos de implantação de estacionamentos públicos ou privados para priorizar o espaço da via pública ao transporte público e aos modais não motorizados (inciso XVII). Percebe-se, nesta parte, uma importante priorização dos transportes públicos, a pé ou de bicicleta, buscando favorecer a população nos seus diferentes tipos de deslocamentos, principalmente os não motorizados. Há mais de doze meses de sua publicação, com a maior parte dos prazos já vencidos, o plano ainda não foi totalmente regulamentado (SANTOS, Município, 2018).

O artigo 148, em termos de mobilidade, prevê a integração do Plano Municipal de Mobilidade aos planos dos municípios limítrofes, considerando as demandas metropolitanas (inciso XV). A proposta representa um grande desafio para o município, principalmente em termos de habilidade de articulação com municípios vizinhos e demais esferas governamentais. (SANTOS, Município, 2018).

No capítulo III de Políticas e Planos Setoriais, o Plano Diretor, o art. 150 dedica-se à Política de Saneamento, a qual tem como objetivo contribuir para o acesso universal à água potável e ao saneamento básico de modo a efetivar princípios, objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento urbano, e para isto propõe algumas ações, destaca-se, talvez, as mais nevrálgicas, como, “monitorar e atualizar o Plano Municipal de Saneamento Básico” e “priorizar o atendimento de áreas sem atendimento ou com atendimento parcial” (SANTOS, Município, 2018).

Ressalte-se que, no que tange às tarifas e aos preços dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, o contrato entre a Prefeitura e o Estado estabelece, na cláusula XVI, parágrafo 2º, que os valores “deverão ser suficientes para garantir a universalização do acesso ao saneamento básico, especialmente, para populações e

localidades de baixa renda, para os quais haverá tarifa diferenciada”. A mesma prescrição também consta do art. 6º da LC 707 de 21 de dezembro de 2010³¹.

Contudo, o Plano Municipal de Saneamento Básico ainda é o de 2010; e o convênio entre Prefeitura e Sabesp, envolvendo o Governo do Estado, disponível no site da Sabesp ainda mantém a cláusula de não atendimento às áreas consideradas irregulares, ou seja, “não atendíveis” (SABESP, 2020). Portanto, é possível inferir que, nesses quesitos, não houve evolução, ainda.

No capítulo IV de Políticas e Planos Setoriais, o Plano Diretor, trata de Redução de Riscos. O art. 153 determina atualização anual do Plano Municipal de Redução de Riscos (PMRR), porém, como foi possível verificar anteriormente neste texto, a última revisão ocorreu em 2012. O parágrafo 3º desse mesmo artigo, ainda propõe que os planos setoriais sejam articulados entre si, “incluídos os Planos Municipais de Habitação, Recuperação e Conservação da Mata Atlântica, Regularização Fundiária e Saneamento, dentre outros”. É claro que se trata de uma excelente medida, desde que todos os planos estivessem atualizados, não com tão grande distância na linha de tempo, um do outro, com relação às respectivas datas de elaboração. Ressalte-se o Plano Municipal de Recuperação e Conservação da Mata Atlântica ainda não existe.

Em matéria de 29 de dezembro de 2020, o site de Prefeitura de Santos publicou sobre a abertura de consulta pública para elaboração do Plano Municipal de Conservação e Recuperação da Mata Atlântica – PMMA (SANTOS, 2015). O trabalho também está sendo desenvolvido pela Comissão de Mudança do Clima, coordenada pela Secretaria de Meio Ambiente (SEMAM), com apoio técnico e financeiro do GIZ, entidade ligada ao governo alemão. Trata-se de um trabalho conjunto com a participação inclusive de um Conselho Científico composto por representantes das diferentes instituições de pesquisa envolvidas no estudo da questão climática da região.

Pretendeu-se neste capítulo abordar os planos setoriais do município de Santos, contemplando a habitação, mobilidade e acessibilidade e saneamento básico. Sobre a questão da habitação, destacam-se os assentamentos precários, as moradias em locais de risco, sujeitas aos frequentes desmoronamentos, além das unidades habitacionais pendentes de regularização

³¹ A LC 707/2010 traz em seu Anexo Único, o Convênio celebrado entre o Estado de São Paulo e o município de Santos, com a interveniência-anuência da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP) e da Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (ARSESP). Disponível em http://site.sabesp.com.br/site/uploads/file/contratos_municipios/Santos.pdf. ou http://www.arsesp.sp.gov.br/ConcessionariaContratos/CONTRATO_SANTOS.pdf Acesso em 24/01/2021.

fundiária; constatando-se, nesta seara, o pequeno avanço ocorrido, principalmente na última década.

A respeito da mobilidade e acessibilidades urbanas, e com base nos estudos desta questão, destaca-se o grande problema da pendularidade que tem o município de Santos como o polo para o qual se desloca grande parte da população da RMBS por motivos de trabalho e estudo. O PlanMob, que poderia atuar sobre grande parte desses problemas, começou a ser discutido em 2014, foi aprovado somente no apagar das luzes de 2019, e até hoje não foi totalmente regulamentado.

O Plano de Saneamento Básico destaca o contrato firmado entre a Prefeitura de Santos, o Governo do Estado de São Paulo e a Sabesp que estabelece a universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, porém ressalva que o cumprimento das metas está condicionado à correspondente regularização urbanística e fundiária das áreas informais do município, ou seja a área de cobertura ou área atendível corresponde à área urbanizada do município, exclui-se, portanto, parte do domicílios em assentamentos precários.

4.4 Habitação

A precariedade das habitações se dá por diferentes situações e fragilidades ligadas à condição socioeconômica dos moradores, escolaridade, alfabetização; qualidade das moradias (material utilizado na construção), número de cômodos, número de banheiros, posse ou não da moradia e do terreno; situação urbanística e presença de redes de infraestrutura, como existência de saneamento básico, de energia elétrica, coleta de lixo, iluminação pública, pavimentação das vias, entre outros. O relatório da FGV (2018) ainda relaciona outros componentes relacionados às necessidades habitacionais: a coabitação familiar; o ônus excessivo com aluguel; e o adensamento excessivo em domicílios alugados.

O Plano Diretor do Município de Santos (2018) determina, em seu art. 142, que a Política Municipal de Habitação tem como princípio propiciar a moradia adequada por ser este um direito do cidadão, permitindo a sua inclusão social e urbana, com acesso aos sistemas de infraestrutura, saneamento básico, mobilidade e equipamentos públicos. O ordenamento de Uso e Ocupação do Solo e o Plano Municipal de Habitação, entre outras leis que fazem parte do

Sistema de Planejamento propiciarão o acesso à terra urbanizada, priorizando a Habitação de Interesse Social (HIS³²) e a Habitação de Mercado Popular (HMP³³).

Importante frisar que o parágrafo 6º, do art. 142 do Plano Diretor (2018) determina que o Plano Municipal de Habitação deve ser aprovado no prazo máximo de 18 (dezoito) meses da data de promulgação daquele, no entanto o Plano Municipal de Habitação do Município de Santos ainda é o de dezembro de 2009 e a Lei Complementar nº 778, que disciplina os procedimentos de Regularização Fundiária, é de 31 de agosto de 2012, ambos com datas bem anteriores ao referido Plano Diretor (SANTOS, Município, 2018).

Nos termos do art. 143 do Plano Diretor, são promotores da Habitação de Interesse Social - HIS diferentes entidades da sociedade civil (incisos de I a IV), entre elas aquelas que representam moradores e empresas desde que conveniadas e consorciadas com o Poder Público (SANTOS, Município, 2018).

Em consonância com a Lei Federal nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008, que assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social, o art. 145 do Plano Diretor, incumbe o Município de “promover a assistência técnica, urbanística e social gratuita à população na área de HIS, buscando promover a inclusão social, ambiental e urbanística da população de baixa renda”, em especial quando se tratar de regularização fundiária e qualificação de assentamentos precários existentes. Segundo o parágrafo único do art. 145, a referida assistência técnica pública e gratuita, para ser implementada, irá requerer legislação específica, nos termos da Lei Federal. Assim, nessa questão, seria importante a atualização da Lei Municipal nº 1.211/2004, conforme discutido no item 4.3 deste trabalho.

Segundo o art. 146 do Plano Diretor, na implementação da Política Municipal de Habitação de Interesse Social, cabe ao Município criar um Cadastro Único, contendo dados das famílias atendidas pelos projetos de provisão habitacional e de regularização fundiária, e que ele seja integrado ao Cadastro Único Nacional, incluindo os dados do CDHU, COHAB e Município, objetivando impedir a duplicidade de atendimento. Nesta questão, por se tratar de uma região metropolitana, o cadastro deveria abranger todos os municípios da região,

³² HIS 1: destinada a famílias com renda bruta igual ou inferior a 3 (três) salários-mínimos nacionais e HIS2: destinada a famílias com renda bruta igual a 3 (três) até 7,5 (sete e meio) salários-mínimos nacionais;

³³ HMP: destinada a famílias com renda bruta igual a 7,5 (sete e meio) até 10 (dez) salários-mínimos nacionais, podendo ser de promoção pública ou privada, com padrão de unidade habitacional com até 2 (dois) sanitários, até uma vaga de garagem e área útil de, no máximo, 70 m² (setenta metros quadrados) garantido um mínimo de 65% de área privativa da área construída total do empreendimento, excluindo-se vaga de veículos (conforme art. 142 do Plano Diretor de Santos (Santos Município, 2018)).

propiciando melhores condições de fiscalização, controle dos dados, além de dificultar possíveis fraudes.

Dando continuidade ao contexto habitação, os dois próximos itens discorrem sobre dois importantes estudos. O primeiro, sobre a produção de moradias pelo PMCMV na RMBS, sublinhando o Município de Santos, principalmente no que tange a não implementação de moradias na faixa 1 no período estudado. Já o segundo estudo trata da Regularização Fundiária de Assentamentos Urbanos Consolidados que os quantificou, qualificou e hierarquizou pelo tipo de intervenção, além da emissão de diagnósticos específicos.

4.4.1 Produção de moradias pelo PMCMV na RMBS

O estudo a seguir realizou pesquisa relacionada à Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS) a respeito da produção de moradias pelo PMCMV para analisar a inserção urbana e territorial dos empreendimentos na região. Em Santos, concluía-se o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (2009), respaldado nas carências do município e em ações e programas que estavam em andamento.

Neste contexto, importa ressaltar que a Lei Federal nº 11.977/2009³⁴ instituiu o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, instrumentos que passaram a agilizar o registro de assentamentos.

Contudo, é preciso salientar que, em termos econômicos, o referido estudo evidenciou que a maioria das empresas que ali estavam não possuíam sede na região, assim a população participava de modo reduzido da acumulação econômica, uma vez que a riqueza produzida não era retida nos municípios. Os municípios de Santos e Cubatão, apesar de possuírem melhores condições, não produziam os empregos necessários à população da região toda. Como resultado, altas taxas de informalidade, baixos salários e altos percentuais de déficit habitacional (KLINTOWITZ; RUFINO, 2014).

Um forte processo de adensamento e ampliação da área urbana nos municípios da RMBS foi responsável pelo surgimento das primeiras ocupações irregulares em áreas de proteção e encostas de morros e cortiços nas áreas centrais de Santos. A expansão sempre esteve relacionada ao mercado imobiliário, movido pelas atividades turísticas do litoral paulista (KLINTOWITZ; RUFINO, 2014).

Desta forma, a ocupação da região se caracterizou por expressiva concentração de domicílios de uso ocasional na orla da praia, de forma que nas partes interiorizadas dos

³⁴ Alterada pela Lei nº 13.465 de 11 de junho de 2017 que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana.

municípios, estão as residências permanentes, em sua maioria. Quanto mais perto da orla da praia, maior concentração de renda da população, e maior é o preço dos imóveis. Quanto mais distantes da orla da praia, à população de renda mais baixa resta as áreas mais próximas das encostas da Serra do Mar e os assentamentos precários, caracterizados pela irregularidade fundiária, situações de risco geológico e inadequação ou insuficiência de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas de saneamento básico, saúde e educação (KLINTOWITZ; RUFINO, 2014).

Dos municípios da RMBS, 7 deles, Guarujá, Cubatão, São Vicente, Bertioga, Mongaguá, Santos e Praia Grande classificavam-se como de atenção prioritária para atuação do Plano Estadual de Habitação (PEH), em função do predomínio das favelas e áreas de riscos. Os 9 municípios apresentavam significativo crescimento no déficit habitacional, principalmente São Vicente e Praia Grande. Assim, buscou-se avaliar a implementação do PMCMV sob a ótica do déficit habitacional e das condições de urbanização do território (KLINTOWITZ; RUFINO, 2014).

A contratação de unidades do PMCMV não aconteceu de acordo com as necessidades de moradias da região. Na RMBS, foram construídas 5.581 unidades habitacionais, abrangidas por 52 empreendimentos, nas duas fases do programa, períodos de 2009 a 2011 e de 2011 a 2014. Na primeira fase, a produção representou 80% e na segunda, 20% do total construído (KLINTOWITZ; RUFINO, 2014).

A primeira fase do PMCMV atendeu prioritariamente a faixa 1, referente às famílias de menor renda e na segunda fase, houve uma redução na produção de empreendimentos e unidades habitacionais, atingindo todas as faixas renda (KLINTOWITZ; RUFINO).

A maior parte da produção de unidades habitacionais na primeira fase do PMCMV relativas à faixa de renda 1 foi direcionada aos municípios de Itanhaém e Peruíbe pela existência de grandes terrenos com preços menores. Na faixa 2, houve produção de unidades em Bertioga, Mongaguá, Praia Grande e Santos. E na faixa 3, a produção foi direcionada aos municípios de Bertioga, Praia Grande, Santos e São Vicente. Os municípios de Cubatão e Guarujá não foram contemplados com empreendimentos no âmbito do PMCMV.

A comparação do déficit habitacional existente com o número de unidades produzidas em cada município na RMBS tem baixa aderência porque onde o déficit é maior, o número de unidades habitacionais da faixa 1 foi menor ou inexistente. Já, onde o déficit é menor, em termos absolutos, a implantação de unidades foi maior (KLINTOWITZ; RUFINO, 2014).

De fato, o déficit de moradia é maior nos municípios onde há maior disputa pelo território. E, ainda, “ao se delegar a promoção de empreendimentos habitacionais às empresas

promotoras, o PMCMV acaba acontecendo nos municípios onde se tem menos disputas territoriais”, ou seja, onde a terra é mais barata (KLINTOWITZ; RUFINO, 2014).

Segundo as autoras, a meta de produção de moradias da Caixa Econômica Federal é definida para as gerências regionais da Caixa e para os municípios, favorecendo a ocorrência de negociações para transferir a meta não alcançada em Santos para municípios como Itanhaém, Peruíbe e Registro, este último não integrante da RMBS. De forma que as necessidades habitacionais do município de Santos não foram atendidas, mas o cumprimento da meta da instituição financeira, esta sim, foi plenamente alcançado. Na RMBS acontecem muitas disputas sobre a terra, pois 60% do território está em unidades de conservação, além de uma parte expressiva ser destinadas às moradias de uso ocasional.

Tendo em vista as necessidades habitacionais da RMBS e as informações sobre a implantação do Programa MCMV nos diferentes municípios da região, é possível afirmar que a produção habitacional promovida pelo programa ficou muito mais “condicionada a viabilidade econômica dos empreendimentos do que à lógica da demanda habitacional e das dinâmicas urbanas” (KLINTOWITZ; RUFINO).

Os benefícios sociais apontados pelo PCMMV não condizem com os resultados verificados, “As contradições e conflitos aparecem na escala metropolitana, mais se aguçam quando se aprofundam as análises intraurbanas”, nestas os moradores passam pelas agruras da extrema segregação socioterritorial. As habitações direcionadas à população de menor renda são implantadas, em sua maioria, nos locais mais distantes das áreas centrais dos municípios, como nos casos de Peruíbe e Itanhaém (KLINTOWITZ; RUFINO, 2014, p. 133).

Os grandes empreendimentos habitacionais “são monofuncionais, localizados em áreas periféricas e nas bordas metropolitanas”, além da incipiente capacidade de enfrentamento das reais necessidades habitacionais. Desta maneira, a valorização imobiliária das áreas mais nobres das metrópoles agrava ainda mais as dificuldades de acesso à habitação tanto por meio do aluguel como pela aquisição da casa própria (KLINTOWITZ; RUFINO, 2014, p. 133).

No que diz respeito especificamente ao município de Santos, evidenciando a necessidade de unidades habitacionais na faixa 1, o estudo Diagnóstico Urbano Socioambiental (2013)³⁵ mostra que, no território de Santos, a população se divide por faixas de renda de maneira extremamente desequilibrada. Assim, as classes sociais de média e alta renda ocupam as áreas

³⁵ Estudo patrocinado por convênio do Instituto Pólis com a Petrobras, item Assentamentos Precários e Informais (p. 473)

mais valorizadas e bem estruturadas, enquanto a de menor renda ocupa as áreas periféricas, com infraestruturas precárias (PETROBRAS; INSTITUTO PÓLIS, 2013).

A tabela 4 mostra a existência de assentamentos precários principalmente nos morros, em áreas delimitadas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS I), e na Zona Noroeste do município, com algumas ocorrências em outras áreas. Foram identificados 34 assentamentos precários, abrigando cerca de 17.595 moradias e 78.321 moradores, o que equivalia, respectivamente, a 12,12% dos domicílios ocupados e 18,67% da população do município à época. Dos 34 núcleos, vários encontravam-se nos morros delimitados como ZEIS1. A referida tabela apresenta um recorte que considera os núcleos em ordem decrescente de número de moradores (PETROBRAS; INSTITUTO PÓLIS, 2013)³⁶. Cabe salientar que os números são baseados em informações do município do final da década de 2000, portanto anteriores à crise econômica, período de 2014 a 2016, que provocou demissões em massa e altas taxas de desemprego, desaquecendo, inclusive, o mercado imobiliário.

Tabela 4 – Assentamentos Precários

Núcleos	Famílias	População	Abastec. Água	Coleta Esgoto	Energia	Morros
Vila Gilda	5.760	30.000	SIM	NÃO	PARCIAL	NÃO
Vila Telma	111	444	PARCIAL	SIM	SIM	NÃO
Rádio Clube	130	572	SIM	SIM	SIM	NÃO
Caneleira III	2.200	9.680	SIM	PARCIAL	SIM	SIM/ZEIS1
São Bento	2.030	8.932	SIM	PARCIAL	SIM	SIM/ZEIS1
Pantanal	733	3.225	SIM	NÃO	SIM	NÃO
Santa Maria	517	2.261	SIM	NÃO	SIM	SIM
Chiquinho Bela Vista	120	528		NÃO		
Morro José Menino	998	4.391	SIM	PARCIAL	SIM	SIM/ZEIS1
Alemoa	987	4.342	SIM	PARCIAL	SIM	NAO
Vila Santa Casa I	358	1.545	SIM	SIM	SIM	NÃO
Vila Santa Casa II	200	880	SIM	SIM	SIM	NÃO
Vila Progresso	478	2.103	SIM	PARCIAL	SIM	SIM/ZEIS1
Pacheco	450	1.980	SIM	PARCIAL	SIM	SIM/ZEIS1
Jardim São Manoel (Caminho da União)	428	1.883	SIM	NÃO	SIM	NÃO
Morro Marapé	399	1.755	SIM	SIM	SIM	SIM/ZEIS1
Marapé	-	-	-	-	-	-
Flamínio Levy	184	809	SIM	NÃO	-	-
Monte Serrat	150	660	SIM	-	-	SIM/ZEIS1
Torquato Dias	115	506	SIM	-	-	SIM/ZEIS1
Lomba da Penha	112	493	SIM	-	-	SIM/ZEIS1
Nova Cintra I	100	440	SIM	-	-	SIM/ZEIS1
Butantã	129	387	SIM	NÃO	-	-
Vila Sapo	58	232	SIM	-	-	-

³⁶ O estudo promovido pelo Convênio Petrobras e Instituto Pólis (2013, p. 483) ressalta que os dados apresentados, utilizando como referências a Prefeitura Municipal de Santos (2004), AGEM (2005), COHAB (2007), são desatualizados (período 2005-2007), sendo necessário realizar a devida atualização.

Núcleos	Famílias	População	Abastec. Água	Coleta Esgoto	Energia	Morros
Clóvis Galvão	51	224	SIM	-	-	-
Caminho da Adelaide	42	185	SIM	-	-	-
Nossa Senhora de Aparecida	15	66	SIM	PARCIAL	-	-

Fonte: Prefeitura Municipal de Santos, 2004; AGEM, 2005; COHAB, 2007; CORREIA, 2005 apud Convênio Petrobras e Instituto Pólis – Relatório nº 6 (2013). Adaptado pela autora (2020).

Quanto aos serviços de infraestrutura, a maior parte dos assentamentos era provida de abastecimento de água (alguns são clandestinos) assim como de energia elétrica, porém nem todos possuem rede de coleta de esgoto (PETROBRAS; INSTITUTO PÓLIS, 2013).

Importante salientar que o IBGE (2010) adota metodologia diferente, e aponta a existência de 24 aglomerados subnormais, ocupados por 38.159 moradores. Segundo essa metodologia, conforme discutido anteriormente, são aglomerados subnormais os núcleos com no mínimo 51 moradias. “Trata-se de uma aproximação, ainda que imprecisa e subdimensionada, do universo de assentamentos precários” sem atendimento de serviços públicos considerados essenciais, “ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa”. (IBGE, 2010 apud PETROBRAS; INSTITUTO PÓLIS, 2013, p. 484).

É possível identificar diversas formas de ocupações precárias no município de Santos que com o passar dos anos se estabeleceram como uma alternativa de moradia dos mais pobres. As ocupações em palafitas, construções em madeira suspensas nas áreas alagadiças, marcam uma das áreas mais precárias do município em termos de habitação. Elas estão em assentamentos como o Dique da Vila Gilda, Vila Telma e Butantã com 85% das moradias sobre o Rio dos Bugres e Complexo do Dique São Manuel (incluindo Caminho da União e Caminho São Manoel) localizados na Zona Noroeste (PETROBRAS; INSTITUTO PÓLIS, 2013).

Outro tipo de ocupação muito comum em Santos está nos morros e nas encostas, em área de risco de escorregamentos. São construções precárias, parte delas tem abastecimento de água, pavimentação e energia elétrica, porém sem esgotamento sanitário. Como são ocupações antigas, o poder público, pressionado pelos moradores, levou infraestrutura para essas áreas, mas o perigo de escorregamento existe e é constante (PETROBRAS; INSTITUTO PÓLIS, 2013).

Em 2012, estudo conjunto, do Instituto de Pesquisa Tecnológica (IPT, 2012a; 2012b) e equipe técnica da Prefeitura de Santos, realizou revisão do Plano Municipal de Redução de Riscos (PMRR) datado de 2005, com vistorias e mapeamento de áreas de risco em encostas íngremes, com possibilidade de deslizamentos em vários bairros do município situados em

regiões de morros. Dentre as 22 áreas, foram identificadas 11.407 moradias, destas 785 deveriam ser removidas à época. O custo das intervenções avaliado correspondia a R\$ 63.630.000,00 (sessenta e três milhões e seiscentos e trinta mil reais). Ver tabela 5. (INSTITUTO DE PESQUISAS TECNOLÓGICAS, 2012, p. 22).

Tabela 5 – Áreas de Risco em Santos/SP em 2012

ÁREA	Nº MORADIAS	Nº MORADIAS P/ REMOÇÃO	ESTIMATIVA DE CUSTO POR INTERVENÇÃO
ST-01 José Menino	709	40	3.675.000,00
ST-02 Santa Terezinha	207	0	1.270.000,00
ST-03 Marapé II	659	30	1.960.000,00
ST-04 Marapé I	228	10	1.045.000,00
ST-05 Monte Serrat I	465	30	3.410.000,00
ST-06 Monte Serrat II	300	20	1.685.000,00
ST-06 Fontana	236	40	3.220.000,00
ST-08 São Bento (Santas)	800	50	3.630.000,00
ST-09 São Bento	460	15	1.580.000,00
ST-10 Pacheco	1.057	40	3.170.000,00
ST-11 Penha	561	30	2.490.000,00
ST-12 Penha Lomba	568	30	2.805.000,00
ST-13 Saboó	608	40	3.240.000,00
ST-14 São Bento - Santos	687	40	3.190.000,00
ST-15 São Bento – Lindóia - São Roque	599	20	1.760.000,00
ST-16 Jabaquara	563	20	2.050.000,00
ST-17 Nova Cintra II	189	30	2.590.000,00
ST-18 Vila Progresso	679	30	2.100.000,00
ST-19 Nova Cintra I	579	100	7.100.000,00
ST-20 Caneleira	648	100	6.590.000,00
ST-21 Santa Maria I	410	50	3.520.000,00
ST-22 Santa Maria II (Cúria)	200	20	1.550.000,00
TOTAL GERAL	11.407	785	63.630.000,00

Fonte: Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT, 2012b) - Atualização do Plano Municipal de Redução de Riscos para o Município de Santos (PMRR), vol.1, Tabela 2, p. 22, abril, 2012.

Em consulta ao Departamento de Proteção Civil da Prefeitura de Santos, em janeiro de 2021, foi informado que o número atualizado de moradias por tipo de risco é de 11.101 unidades, das quais estima-se que cerca de 1.098 serão removidas. Deste número, 326 unidades habitacionais fazem parte do empreendimento “Santos R”, construídas no Morro da Nova Cintra, das quais 128 já foram entregues.

As 1.098 unidades habitacionais a serem removidas estão contempladas no déficit habitacional do município, conforme informado pelo Departamento de Proteção Civil (janeiro/2021)

A tabela 6 exibe o número de moradias por tipo de risco no município de Santos, importa salientar que 3.327 representam risco alto e 1.142, risco muito alto. Daí a importância do trabalho dos profissionais da Defesa Civil que tem sido focado em ações de atuação e prevenção de riscos futuros em toda a cidade, especialmente nos morros.

Tabela 6 – Número de moradias por tipo de risco em Santos/SP

Código do risco	Risco	Nº de moradias
R1	Risco baixo	142
R2	Risco médio	6.490
R3	Risco alto	3.327
R4	Risco muito alto	1.142
-	Total de moradias	11.101

Fonte: Prefeitura de Santos - Departamento de Proteção Civil (janeiro/2021)³⁷

O quadro 6 informa as áreas de risco existentes no município de Santos, segundo mapeamento fornecido pelo Departamento de Proteção Civil referente ao período 2018-2019. Não foi possível obter o número de moradias por área de risco.

Quadro 6 – Áreas de risco monitoradas em Santos/SP

CÓDIGO DA ÁREA (AR)	LOCAL
AR 01	Morro José Menino
AR 02	Morro Santa Terezinha
AR 03	Morro Marapé II
AR 04	Morro Marapé I
AR 05	Morro Monte Serrat
AR 06	Morro Monte Serrat II
AR 07	Morro Fontana
AR 08	Morro São Bento (Santas)
AR 09	Morro São Bento (Vila São Bento)
AR 10	Morro Pacheco
AR 11	Morro Penha
AR 12	Morro Penha (Lomba)
AR 13	Morro Saboó
AR 14	Morro São Bento (Santos)
AR 15	Morro São Bento (São Roque)
AR 16	Morro Jabaquara
AR 17	Morro Nova Cintra II
AR 18	Vila Progresso
AR 19	Morro Nova Cintra I
AR 20	Morro Caneleira
AR 21	Morro Santa Maria I
AR 22	Morro Santa Maria II (Cúria)
AR 23	Morro do Ilhéu
AR 24	Morro Cachoeira

Fonte: Prefeitura de Santos - Departamento de Proteção Civil (período 2018-2019).

Os cortiços também têm sido uma alternativa de habitação para as classes de baixa renda, eles surgiram e se intensificaram na era Vargas, caracterizando-se pela ocupação de antigos casarões abandonados pelos moradores originais ou em barracos de madeira ou alvenaria, construídos também nos quintais ou nos fundos de estabelecimentos comerciais. Assim, grande parte dessas ocupações se localizam nas áreas urbanas do município, providas de infraestrutura e equipamentos públicos e são bem mais comuns em Santos do que nos demais municípios de RMBS (CARRIÇO, 2006).

³⁷ Informação do Departamento de Proteção Civil fornecida por e-mail pelo Departamento de Proteção Civil – Prefeitura de Santos, em janeiro de 2021.

Nesse tipo de moradia, a relação entre moradores e proprietários é bem parecida com a do final do século XIX, quando as moradias se caracterizavam como fileiras de cômodos em quintais (modalidade que ainda existe em menor número) ou adaptação de cocheiras como residência. Hoje as edificações são casarões do início do século XX, subdivididos em cômodos, com a figura do intermediário, ou seja, o “dono da chave”, que subloca as moradias a valores que têm como referência o mercado imobiliário formal, portanto são valores expressivos tendo em vista a precariedade das habitações. Os moradores se submetem a essa condição, tensa e violenta, a inadimplência é inaceitável e punida com o despejo, pois não possuem declaração de rendimentos e, muito menos, fiadores para fazerem parte de uma contratação formal (CARRIÇO, 2006).

A Prefeitura de Santos, buscando resolver essa questão, propôs e aprovou a LC nº 53³⁸ de maio de 1992, criando as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), elas representaram uma oportunidade de enfrentar questão, “por meio do estabelecimento de dispositivos urbanísticos capazes de rebaixar o custo do acesso à habitação para a população de baixa renda, em determinadas áreas da cidade”. (CARRIÇO, 2006, p. 162).

Especificamente com relação às ZEIS, o Plano Diretor do município de Santos, LC 1.005 (2018), traz em seu art. 43, incisos I, II, III, a classificação das Zonas Especiais de Interesse Social, sendo os cortiços, mencionados acima, classificados como ZEIS-3:

Zonas Especiais de Interesse Social 1 - ZEIS-1, que são áreas públicas ou privadas ocupadas espontaneamente, parcelamentos ou loteamentos irregulares e/ou clandestinos, incluindo casos de aluguel de chão, habitados por população de baixa renda familiar, destinados exclusivamente à regularização jurídica da posse, à legalização do parcelamento do solo e sua integração à estrutura urbana e à legalização das edificações salubres por meio de projeto que preveja obrigatoriamente o atendimento da população registrada no cadastro físico e social da respectiva ZEIS existente no órgão de planejamento ou de habitação do Município;

Zonas Especiais de Interesse Social 2 - ZEIS-2, que são constituídas por glebas ou terrenos não edificadas, subutilizados ou não utilizados, que, por sua localização e características, sejam destinados à implantação de programas de Habitação de Interesse Social - HIS e de Habitação de Mercado Popular (HMP);

Zonas Especiais de Interesse Social 3 - ZEIS-3, que são áreas com concentração de edificações de uso residencial plurihabitacional precário, nas quais serão desenvolvidos programas e projetos habitacionais destinados, prioritariamente, ao atendimento da população de baixa renda familiar moradora na respectiva ZEIS, conforme cadastro existente no órgão de planejamento ou de habitação do Município.

³⁸ Consolidação da Lei Complementar nº 53, de 15 de maio de 1992, atualizada em dezembro de 2013, que dispõe sobre a criação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e estabelece normas para a implantação de empreendimentos habitacionais de interesse social (EHIS).

A LC nº 688 de 29 de julho de 2010, cria o programa de reabilitação do uso residencial na região central histórica do município de Santos, “Alegra Centro – Habitação”, que dispõe, em seu art. 1º, sobre as condições de habitabilidade dos imóveis, fixa normas, padrões e incentivos fiscais específicos. Define, como área de abrangência do programa, os bairros da Região Central Histórica de Santos: Centro, Paquetá, Vila Nova e Vila Mathias (SANTOS, Município, 2010).

O Programa Alegra Centro – Habitação tem, entre seus objetivos, estabelecer incentivos fiscais para investidores privados e proprietários, propiciando reabilitar os imóveis de uso residencial plurihabitacional precário ou implantar novas unidades de uso residencial unihabitacional ou residencial plurihabitacional na área de abrangência, conforme art. 3º da LC 688/2010 (SANTOS, Município, 2010).

A edificação de uso residencial plurihabitacional precário é aquela usada “como moradia coletiva multifamiliar”, cujas características são mencionadas no inciso V, art. 5º da referida Lei Complementar. As condições mínimas de habitabilidade e segurança estão estabelecidas no art. 9º, incisos I, II, e III, este último, refere-se ao “uso residencial plurihabitacional precário Tipo 3”, ZEIS-3. (SANTOS, Município, 2010).

Em 2010 a Secretaria de Planejamento (SEPLAN), atual Secretaria de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEDURB), convidou 253 proprietários dos imóveis listados no decreto, para apresentar o programa, entre agosto de 2010 e setembro de 2011. Noventa e quatro compareceram e somente 34 autorizaram vistoria nos imóveis. Destes, 22 imóveis foram visitados pelos técnicos da Prefeitura e apenas 17 tiveram estudos arquitetônicos realizados para adequação à lei. Todavia, nenhum projeto foi realizado, pois a lei fracassou em virtude da ausência de fontes de financiamento para as intervenções, conforme informa a SEDURB, com base nos dados apurados em 2013 (SANTOS, Município, 2020).

4.4.2 Produção de Moradias e Regularização Fundiária de Assentamentos Urbanos Consolidados no Município de Santos

Em Santos, na década de 1990, o crescimento dos assentamentos precários, a crise do Sistema Nacional de Habitação (SNH) e a insuficiência de recursos vindos de outras esferas governamentais, não impediram que alguns projetos fossem implementados, como a criação da política municipal de habitação, do Fundo de Incentivo à Construção de Habitação Popular (FINCOHAP), do Conselho Municipal de Habitação (CMH) e aprovação da Lei das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Apesar dos reveses, foi possível investir em projetos habitacionais com recursos do programa Habitar (BID) e do Município, estes por meio de

projetos da Companhia de Habitação da Baixada Santista (COHAB-ST). (CARRIÇO; LIMA JR, 2014).

Nos anos 2000, o crescimento econômico propiciou maior aumento da oferta de fontes de financiamento de outras esferas governamentais, considerando-se, especialmente, a “produção da Companhia de Habitação do Estado de São Paulo (CDHU) e da COHAB-ST, com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – Favelas e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)”. (CARRIÇO; LIMA JR, 2014, n. p).

Na mesma época, no que diz respeito à regularização fundiária, o município de Santos reestruturou a política do setor, recuperando alguns projetos paralisados, como Vila Progresso e Torquato Dias, nos morros. Iniciou parceria com o governo estadual por meio do Convênio de Cooperação Técnica do programa Cidade Legal, da Secretaria de Estado da Habitação, obtendo apoio técnico de modo a possibilitar os levantamentos topográficos, cadastro socioeconômico e parcerias. (CARRIÇO; LIMA JR, 2014).

A Lei Complementar nº 778/2012 aprova os procedimentos de regularização fundiária de assentamentos urbanos consolidados em Santos e regulamenta Lei Federal nº 11.977/2009 que dispõe sobre o PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Ainda em 2012, a Lei Federal nº 12.608 institui o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, altera o Estatuto da Cidade, art. 2º, inciso VI, alínea h, sobre a exposição da população a riscos de desastres, obrigando os municípios com registros de desastres naturais, caso de Santos, a elaborarem Planos de Redução de Riscos, Cartas Geotécnicas e ações para reduzir os riscos em áreas urbanas (CARRIÇO; LIMA JR., 2014).

A Lei Federal nº 11.977/2009³⁹ e os preceitos sobre regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas contribuíram para agilizar o registro dos assentamentos, considerando, inclusive o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social, respaldado nas carências do município e em ações e programas que estavam em andamento. Essas ações e programas fizeram parte de um cronograma de implementação que considerou três períodos, o curto, médio e longo prazos, isto é, de 2009 a 2013, de 2013 a 2017 e de 2017 a 2020, respectivamente (CARRIÇO; LIMA JR., 2014).

O Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PMH) de 2009, do município de Santos apontava diferentes modalidades de atendimento habitacional, entre elas a regularização fundiária de assentamentos, buscando atuação do poder público municipal por meio de ações planejadas e integradas, além da articulação entre os órgãos públicos e destes com os demais

³⁹ Alterada pela Lei nº 13.465 de 11 de junho de 2017 que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana .

agentes envolvidos na provisão habitacional, com prioridade para os grupos de baixa renda. Participaram da elaboração desse plano os técnicos municipais, representantes da sociedade, integrantes do Conselho Municipal de Habitação (CMH) e do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU) e da população (CARRIÇO; LIMA JR., 2014). À época, segundo esse Plano, estimava-se a necessidade de regularização de 11.715 unidades habitacionais, destas 8.249 estavam em processo de regularização fundiária, das quais 6.422 faziam parte do convênio com o Governo do Estado de São Paulo para regularização fundiária, denominado Cidade Legal (SANTOS, 2009, p. 29).

A elaboração do Plano Municipal de Regularização Fundiária de Santos apontou, entre seus objetivos, a criação uma política orientada aos núcleos com ocupação consolidada, porém irregulares, espelhando-se em experiência semelhante, adotou-se a metodologia do município São Bernardo do Campo/SP, com as necessárias adaptações para implementação no município de Santos (CARRIÇO; LIMA JR., 2014, n. p.).

Definiu-se tipologias para classificar os assentamentos mapeados em categorias de problemas habitacionais com similitudes entre si, de modo a definir as intervenções requeridas, e estas foram hierarquizadas em função de determinados critérios. Verificou-se também que os núcleos possuíam problemas diferentes relacionados às condições urbanísticas e fundiárias. Adotou-se, então, sete tipologias de assentamentos e as respectivas intervenções, conforme mostra o quadro 7 (CARRIÇO; LIMA JR., 2014).

Quadro 7 – Tipologia dos assentamentos e suas demandas

Tipologia	Assentamentos	O Que Eles Demandam?
1	Consolidados com infraestrutura completa, sem a regularidade urbanística ou da propriedade.	100% de regularização fundiária.
2	Irregulares com parcelamentos definidos e parcialmente urbanizados.	Obras pontuais de infraestrutura e 100% de regularização fundiária, além de urbanização pontual.
3	Irregulares com parcelamentos definidos, parcialmente urbanizados.	Remoções e obras pontuais de infraestrutura, requerendo regularização fundiária e urbanização pontual, com produção habitacional para reassentamento ou relocação.
4	Irregulares e precários consolidáveis, que possuem carência total ou parcial da infraestrutura.	Regularização fundiária e urbanização pontual, com produção habitacional para reassentamento ou relocação.
5	Irregulares não consolidáveis, por restrições de natureza jurídica ou físico-ambiental	100% de produção habitacional para apoio a reassentamento.
6	Relativa à intervenção em conjuntos habitacionais implantados	100% de regularização fundiária.
7	Conjuntos de moradias ou assentamentos localizadas em áreas de risco geológico, a serem removidas de acordo com o PMRR ou devido a restrições ambientais, ou por indicação da Carta Geotécnica. São moradias ou assentamentos localizadas nos Morros de Santos.	100% de remoção, com produção habitacional para reassentamento ou alojamento ou aluguel social.

Fonte: CARRIÇO; LIMA JR., 2014, n. p. (elaboração própria).

Na fase seguinte definiu-se o procedimento de formulação do índice de priorização de atendimento aos assentamentos, utilizando-se pontuação que varia entre “0”, “2” ou “4”. Dessa maneira, os assentamentos foram avaliados de acordo com determinados parâmetros tais como: meio ambiente, projetos incidentes (interferência com projetos em andamento), urbanístico, jurídico, social e financeiro (CARRIÇO; LIMA JR., 2014).

Com a definição desses critérios, obteve-se a hierarquia de intervenções nos núcleos, também resultado de uma adequada atualização dos dados no sistema SIGSantos. Os critérios de hierarquização levaram em conta a vulnerabilidade das áreas com relação aos riscos geológico e ambiental, permitindo uma atuação mais objetiva e precisa dos agentes públicos.

Assim, evidenciou-se que a maior concentração de áreas está nas tipologias 7, 1 e 4, relativas à necessidade de remoção, produção habitacional e regularização. No que diz respeito ao número de unidades habitacionais e de área ocupada por tipologia, a maior concentração refere-se às tipologias 3, 4 e 5, que demandam remoção e produção habitacional (CARRIÇO; LIMA JR., 2014).

Enfim, o estudo permitiu quantificar, qualificar e hierarquizar os assentamentos precários, tendo em vista o tipo de intervenção necessária, com base em critérios predefinidos o que permitiu a emissão de diagnósticos articulados com outras políticas urbanas. Buscou-se organizar as ações da Prefeitura em projetos de regularização fundiária, estabelecendo uma hierarquia de prioridade de intervenções que permitisse ir além das pressões políticas que muitas vezes levam a prefeitura a atuar em áreas não tão urgentes. Infelizmente, os números mostram que as mudanças não foram substanciais, embora alguns projetos, segundo a SEDURB⁴⁰ tenham terminado, graças às parcerias da Prefeitura de Santos com o Programa Cidade Legal⁴¹ e a Superintendência do Patrimônio da União (SPU).

No que tange à regularização fundiária dos assentamentos, estimava-se que 41% do total de assentamentos no município localiza-se em áreas particulares, 31% em áreas mistas (particulares e públicas municipais ou da União) e 28% localizam-se em áreas públicas. Grande parte dos núcleos já recebeu algum tipo de intervenção e pequenas urbanizações (pavimentações, melhoria nos acessos, pequenas remoções etc.). (CARRIÇO; LIMA JR., 2014).

⁴⁰ Informação da Secretaria de Desenvolvimento Urbano de Santos – SEDURB (nov. 2020).

⁴¹ O Programa Cidade Legal foi criado para auxiliar os municípios paulistas na regularização fundiária dos núcleos habitacionais implantados em desconformidade com a lei. (SÃO PAULO, 2020, s/d). Disponível em: <http://www.habitacao.sp.gov.br/icone/detalhe.aspx?Id=29>. Acesso em: 03/12/2020.

As ações voltadas à regularização fundiária dos assentamentos precários em Santos utilizam-se de diferentes instrumentos de acordo com a natureza da propriedade (pública ou privada) e características relacionadas à propriedade da terra (registro de matrículas individualizadas para cada lote) (CARRIÇO; LIMA JR., 2014).

A Tabela 7 exhibe áreas que estavam cadastradas no Programa Cidade Legal do Governo do Estado para apoio com relação à regularização fundiária em andamento pelo município de Santos, em 2009. A Secretaria de Desenvolvimento Urbano de Santos (SEDURB), em novembro de 2020, prestou informações atualizadas a respeito do que consta na tabela: com relação à área Caruara, refez-se a caracterização ambiental do processo de Regularização Fundiária, que está em andamento, na fase 1 de 4, no Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (CONDEMA). Um levantamento realizado em 2018 identificou 1.083 moradias em Caruara.

Tabela 7 – Regularização Fundiária em andamento pela COHAB-ST e Prefeitura Municipal de Santos.

Localização	Área	Órgão Responsável	UHs	UHs %
	Caruara	SEPLAN	830	
	Monte Cabrão	SEPLAN	53	
Subtotal Área Continental			883	11,4
	Jardim São Manoel	SEPLAN	476	
	Vila Residencial Saboó	SEPLAN	48	
	Ilhéu Baixo	COHAB	498	
	Conj. Habitacional Ayrton Senna	COHAB	100	
	Conj. Habitacional Vila Esperança	COHAB	122	
	Vila Pelé	COHAB	311	
	Vila Pantanal	COHAB	260	
	Dique Vila Gilda e Vila Telma	COHAB	2.769	
	Jardim Rádio Clube	COHAB	130	
	Castelo (João de Barro)	COHAB	24	
	Flamínio Levy	COHAB	63	
Subtotal Zona Noroeste			4.801	62,2
	Morro Bela Vista (I e II)	SEPLAN	109	
	Morro do Pacheco	SEPLAN	362	
	Santa Maria Gleba 1	SEPLAN	252	
	Santa Maria Gleba 2	SEPLAN	72	
	Torquato Dias	SEPLAN	114	
	Vila Progresso	SEPLAN	413	
	Morro José Menino -PMS	SEPLAN	291	
	Morro José Menino – Santa Casa	SEPLAN	37	
	Conj. Habitacional Vila Vitória	COHAB	93	
	Torquato Dias II	SEPLAN	60	
	Vila Telma – (Vl. Progresso)	COHAB	38	
Subtotal Zona dos morros			1.8421	23,8
	Vila Santa casa	COHAB	90	
	Clovis Galvão de Moura Lacerda	SEPLAN	84	
	Caminho Dona Adelaide	SEPLAN	22	
Subtotal Zona Leste			196	2,5
TOTAL			7.721	100

Fonte: SEPLAN-PMS; COHAB, 2009 apud PETROBRÁS; INSTITUTO PÓLIS, 2013. Adaptado.

A SEDURB informou também que a Vila Residencial Saboó (48 uhs), que anteriormente ao processo já era urbanizada, agora está totalmente regularizada. O mesmo aconteceu com os Conjuntos Habitacionais Vila Ayrton Senna (100 uhs) e Vila Esperança (122 uhs). Com relação à Área da Paulinha, caminho do Morro Nova Cintra para o Morro Santa Maria, os moradores receberam as matrículas de Registro de Imóvel, porém a urbanização não foi realizada. Na área Caminho Dona Adelaide (22 uhs) todos os moradores receberam títulos de propriedade (SANTOS, Prefeitura, 2020)⁴².

Já os residentes no Morro José Menino-PMS (291 uhs) até hoje não têm as matrículas, mas a Prefeitura concedeu aos moradores o Direito Real de Uso (CDRU) por 99 anos, em 1991, e garantiu a fixação das famílias no local. Cabe salientar que esse projeto serviu de piloto para a Lei de ZEIS, que é a Lei Complementar nº 53 de 1992, anterior, portanto, às leis federais Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), PMCMV (Lei nº 11.977/2009) e Regularização Fundiária (Lei nº 13.465/2017).

A Vila Santa Casa foi extinta para construção de novos empreendimentos. Essa área já vinha sendo objeto de extinção desde 1995, quando foi inaugurado o primeiro edifício de frente para a Av. Washington Luís e depois outros dois nos fundos da antiga favela, voltados para a Rua Comendador Martins. Os moradores foram remanejados para empreendimentos que vem sendo construídos desde a década de 1990. O último trata-se de uma torre construída pela CDHU, em Santos, na Av. Senador Feijó.

Segundo a mesma fonte, as áreas referentes às Vilas Pelé I e II já tiveram a regularização fundiária aprovada, sendo que a Lei referente à Vila Pelé 1 foi publicada em 23 de novembro de 2020. Já quanto a área de Santa Maria, a documentação está em análise e finalização do Projeto Urbanístico, mas há problemas de atendimento pela Sabesp impedindo a regularização de cerca de 30 casas. A Vila Progresso e a Clóvis Galvão de Moura Lacerda (estuário) têm ação civil pública, porém os projetos estão praticamente paralisados.

Desta forma, das 7.721 unidades habitacionais previstas (tabela 7) para serem regularizadas, até o momento 583 foram contempladas (7,55%), considerando-se neste número as 291 unidades habitacionais do Morro José Menino (PMS) que obtiverem o CDRU. Existe uma previsão de que 1.132 unidades serão regularizadas, e que correspondem às Vilas Pelé I e II (311 uhs), Santa Maria - Glebas 1 e 2 (252 + 72 uhs), Vila Progresso (413 uhs) e a Área Clóvis Galvão de Moura Lacerda (84 uhs).

⁴² Informação da Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de Santos - SEDURB (nov. de 2020).

Somando as unidades habitacionais já colocadas à disposição dos moradores nesse programa de regularização fundiária (583 uhs⁴³) às 2.464 unidades entregues durante às administrações Paulo Alexandre Barbosa (2014-2020), conforme mostra a tabela 8, totalizam-se 3.047 uhs (regularizadas e construídas).

Tabela 8 – Unidades habitacionais entregues durante a administração Paulo Alexandre Barbosa (2013-2020)

Empreendimento	Agente promotor/origem recursos	nº uhs
Vila Santa Casa	COHAB-St/CDHU	133
Caneleira IV	COHAB-St/PAC	680
Tancredo III S. Vicente	COHAB-St/MCMV	1.120
Santos “O” S. Manoel	COHAB-St/CDHU	205
Santos “R” N. Cintra	COHAB-St/CDHU	326
Total		2.464

Fonte: COHAB-Santista (2020).

Há que se reconhecer a complexidade dos processos de Regularização Fundiária por envolver questões ambientais, jurídicas e sociais e o atendimento aos termos legislação, Lei nº 778/2012 e Lei Federal nº 13.465/2017. Contudo, 3.047 uhs, que representam as unidades regularizadas e construídas, representam, somente, cerca de 28% dos 10.767 domicílios em aglomerados subnormais, segundo o último censo (IBGE, 2010), considerando-se, ainda, que esta é uma estimativa extremamente defasada.

E, ainda, as ações de regularização fundiária e construção de domicílios para essa população requerem, necessariamente, e em paralelo, programas que objetivem a sustentabilidade na manutenção das moradias para essa faixa da população. Alguns moradores, com minguados rendimentos familiares, são incapazes de suportar o crescimento das despesas adicionais como condomínio, energia, abastecimento de água e esgotamento sanitário, IPTU e as prestações referentes à compra do imóvel, ainda que subsidiadas. Acabam repassando a moradia para outros interessados mediante contratos irregulares para voltar a morar nos assentamentos precários.

Programas patrocinados pelo poder público poderiam facilitar a implantação de pequenos negócios nessas áreas, por exemplo, criação de atividades comerciais, capacitação de moradores com aspirações empreendedoras, ou no fornecimento de cursos que propiciassem melhores condições de inserção no mercado de trabalho, entre várias outras possibilidades.

Durante a realização deste trabalho, matéria publicada pelo jornal local A Tribuna, em 9 de janeiro de 2021, informava o plano de governo do novo Prefeito que prevê a construção e entrega de 3.046 unidades habitacionais, nos próximos quatro anos, beneficiando as famílias

⁴³ Correspondem às unidades habitacionais: 48 da Vila Residencial Saboó, 100 da Vila Ayrton Senna, 122 da Vila Esperança, 291 do Morro José Menino PMS e 22 do caminho Dona Adelaide, total 583)

cadastradas no Conselho Municipal de Habitação (CMH), embora o déficit habitacional estimado seja de 10.500 unidades, segundo informou o presidente da Cohab Santista⁴⁴. A matéria destaca que parte das moradias a serem construídas serão destinadas ao Dique da Vila Gilda, maior favela de palafitas do Brasil.

Dessas 3.046 moradias, 896 uhs, localizadas no Estradão, estão sendo construídas pela TRISUL⁴⁵. Embora mencionadas pelo entrevistado, não estão sob incumbência da Prefeitura, mesmo que financiadas pelo MCMV, portanto não se destinam ao atendimento do cadastro de famílias do CMH, por isto não constam da tabela 9. Tem-se, portanto, a previsão de 2.150 moradias a serem construídas nos próximos quatro anos de governo.

Tabela 9 – Moradias a serem construídas nos próximos 4 anos – Plano da Prefeitura Municipal de Santos (2021)

Locais	Nº Unidades Habit.	Características
Área 1 da União Bairro: Vila Mathias	132	Famílias cadastradas no Conselho Municipal de Habitação (CMH)
Área 2 da União Bairro: Vila Mathias	252	Famílias cadastradas no Conselho Municipal de Habitação (CMH)
Área 3 da União Bairro: Vila Mathias	220	Famílias cadastradas no Conselho Municipal de Habitação (CMH)
Caneleira Bairro: Caneleira	140	Famílias em áreas de risco socioeconômico e ambiental em Santos
Jabaquara Bairro: Jabaquara	300	Famílias em áreas de risco socioeconômico e ambiental em Santos
Paquetá Bairro: Paquetá	50	Moradores de cortiços na área central de Santos
Retrofit Centro Bairro: Centro	36	Famílias cadastradas no Conselho Municipal de Habitação (CMH)
Mantiqueira Bairro: em parceria com o município de Cubatão	150	Famílias em áreas de risco na Mantiqueira – divisa entre os municípios de Santos e Cubatão
Prainha II Bairro: Bom Retiro	550	Famílias em áreas de risco socioeconômico e ambiental em Santos
Meu Lar Bairro: Estuário	320	Funcionários públicos do município de Santos
Total de unidades habitacionais a ser construídas.	2.150	-

Fonte: MARINS, 2021. Santos quer construir 3.000 casas – mesmo assim o déficit supera 10.000 moradias, 09 de jan. 2021. Adaptado.

O presidente da Cohab Santista informou que, nos oito anos anteriores, foram construídas, “ou ainda estão em construção”, 2.464 unidades (confirmando as informações da Tabela 8), e afirma que esse total consistiu em um recorde nos últimos 30 anos.

A matéria ainda informa que a Prefeitura pretende viabilizar parceria público privada de habitação (PPP), oferecendo a quem se interessar pelo investimento, benefícios tributários e

⁴⁴ Cohab Santista é uma sociedade de economia mista que tem a Prefeitura de Santos como maior acionista, a entidade é responsável pelo planejamento e execução da política habitacional do Município.

⁴⁵ Disponível em: <https://www.trisul-sa.com.br/apartamentos/santos/castelo/vivamar-santos>

urbanísticos, conforme LC 1.083/2019⁴⁶, além de buscar subsídios do governo estadual e federal.

Com relação ao centro de Santos, que possui muitos prédios antigos e históricos, objetiva-se utilizar o *retrofits*⁴⁷, transformando os prédios antes concebidos com fins comerciais para serem utilizados como moradias.

É possível inferir que a construção de moradias não esteve entre as prioridades das gestões municipais de Santos, especialmente diante da informação da Cohab Santista de que as 2.464 moradias construídas nos oito anos do governo anterior consistiram no maior número entre os governos dos últimos 30 anos. Há que se considerar um permanente e significativo déficit habitacional, estimado, agora, pela Cohab-Santista, de 10.500 moradias, embora no Plano Habitacional (2009) projetasse um déficit de 16.879 para 2020. Além disso, a estimativa é de somente 2.150 moradias nesta nova gestão municipal de quatro anos. Neste caminhar, a meta 11.1 prevista na Agenda 2030 está longe de ser alcançada, mesmo porque o déficit habitacional não é um número estanque, e sim sujeito às alterações provocadas pelos momentos de crise econômica.

4.5 Política e Plano Setorial de Mobilidade - Plano Municipal de Mobilidade e Acessibilidade Urbanas do Município de Santos

Após os anos de 1960, os municípios de Santos e São Vicente começaram a apresentar significativa saturação urbana o que levou a população mais pobre para as áreas periféricas desses municípios, resultando no crescimento de assentamentos precários e do número de habitantes em loteamentos irregulares, favelas e áreas impróprias com restrições ambientais ou geológicas, como mangues, margens de rios e encostas (CARRIÇO; BARROS, 2015).

À mesma época, lembram os autores, em função da desvalorização imobiliária da área central de Santos, as famílias de alta e média rendas trocaram os antigos casarões ali localizados pelos edifícios da orla da praia. A população de baixa renda passou a ocupar os casarões transformados em cortiços, não somente em Santos, como nos municípios de São Vicente Guarujá, Cubatão e Praia Grande.

Nas áreas mais nobres, as dimensões dos imóveis variavam em função da demanda e da necessidade de reestruturação do mercado imobiliário, assim, nos últimos anos, ocorreu

⁴⁶ LC nº 1.083 de 27 de dezembro de 2019 – institui o programa de incentivo a parcerias público-privadas -PIPPP habitacional, especificamente na área habitacional de interesse social, e dá outras providências.

⁴⁷ *Retrofit*: processo de melhoria de instalações antigas para atualizar o espaço, tornando-o mais seguro e confortável. (INSTITUTO BRASILEIRO DE DESENVOLVIMENTO DA ARQUITETURA, 2021)

redução significativa no tamanho dos apartamentos, de modo que os novos lançamentos eram de unidades com área inferior a 70 m² (CARRIÇO; BARROS, 2015).

Os condomínios verticais passaram a privilegiar as áreas comuns e fornecer maior número de vagas de automóveis por unidade habitacional, o que provocou aumento dos preços e “redução da razão entre área construída total e área privativa”. Com o crescimento da demanda por imóveis e o consequente aumento dos preços dos terrenos, o mercado continuava a produzir empreendimentos para as faixas de renda mais elevadas. Assim, a verticalização da orla do município “reforçou a segregação socioespacial” e a política urbana de Santos não criou outras formas para o atender a necessidade de moradias das famílias menos abastadas (CARRIÇO; BARROS, 2015, p. 3).

A respeito da produção de moradias, em Santos, a partir de 1992, os autores salientam que a produção estatal de habitação de interesse social (HIS) e a implementação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) atendeu tão somente pequena parte das famílias de baixa renda, deixando as famílias de renda média sem alternativas nos programas estatais, assim como no mercado imobiliário formal. Este cenário ocasionou maior pressão na demanda sobre empreendimentos de HIS, inclusive pela classe média em função da restrita oferta de unidades habitacionais para esta classe social.

Tem-se, desse modo, além da segregação socioespacial, a expansão urbana da periferia provocada pela inadequação da oferta de unidades habitacionais em relação à necessidade da demanda, causando um significativo aumento de pendularidade por motivo de trabalho e estudo na área central da RMBS, além do agravamento das condições de mobilidade (CARRIÇO; BARROS, 2015).

A área insular do município de Santos, em especial a área central e a Zona Leste, situada entre o centro e a orla marítima, é o grande polo regional terciário da RMBS. As organizações localizadas nessa região produzem um considerável número de viagens na Região, por trabalho, estudo, saúde, turismo, procura por serviços em geral, transporte de cargas de importação e exportação pela margem direita do Porto de Santos, entre outros motivos. Com isso, as viagens com origem ou destino na região insular do município se intensificaram, representando um ponto nodal da RMBS, com variados modais de transportes (PETROBRAS; INSTITUTO PÓLIS, 2013).

Assim, um grande movimento pendular ocorre diariamente, entre centro e orla marítima, com expressiva circulação de veículos nos horários de pico. Junte-se a isso, o fato de que a Zona Noroeste do município e a região dos Morros também se adensaram (porém de maneira

horizontal) por se tratar de área menos valorizada, cujos imóveis possuem preços mais acessíveis (PETROBRAS; INSTITUTO PÓLIS, 2013).

Com o crescimento dos municípios ao redor de Santos, a saturação urbana das áreas insulares de Santos e de São Vicente, e a migração provocada pelo crescimento do porto e indústrias de Cubatão, surge a conurbação dos municípios da área central da Baixada Santista, evidenciando-se o seu caráter metropolitano. Há que se considerar a pendularidade dos deslocamentos diários dentro do município de Santos; o “entrelaçamento dos movimentos pendulares entre Orla, Zona Noroeste, Morros e Centro; e os deslocamentos diários entre os municípios de Santos e Cubatão” (PETROBRAS; INSTITUTO PÓLIS, 2013, ps. 312-313).

Ressalte-se que a população de maior renda se concentra nas orlas de Santos, zona leste, principalmente, e São Vicente, e esta é a parte da população que mais utiliza transporte motorizado individual, portanto a maior responsável pelos gargalos de trânsito (PETROBRAS; INSTITUTO PÓLIS, 2013).

No que tange especificamente à mobilidade urbana, a pesquisa de Cunha e Barbosa (2018) analisa comparativamente os movimentos pendulares entre os municípios da RMBS com base nos dados censitários dos anos de 2000 e 2010, região na qual as viagens por motivo de trabalho possuem um grande peso. Em 2010, cerca de 174.674 pessoas (23,4% da população ocupada) deslocavam-se diariamente para trabalhar em outro município diferente do município de residência. Uma década antes, o percentual de pessoas que trabalhavam em outro município era de 18% (105.556 pessoas).

A referida pesquisa identificou quais eram os municípios da região que mais recebiam pessoas oriundas de outros lugares por motivos de trabalho e/ou estudo, provocando movimentos pendulares causados pela atração das atividades econômicas que fazem parte de cada município.

Santos é o destino de 60% das pessoas que se deslocam por motivo de trabalho ou estudo entre os municípios da região investigada. Cubatão é o segundo município com maior poder de atração por ser o destino de 16% do movimento pendular da região. Santos e Cubatão representam mais de 75% dos deslocamentos da RMBS. Os motivos que justificam este cenário estão relacionados à questão econômica, são eles: a concentração das atividades de comércio e serviços em Santos e das atividades industriais em Cubatão (CUNHA; BARBOSA, 2018).

O município de Santos, então, exerce a função de cidade-polo, pois tem o maior saldo positivo entre os fluxos de movimentos pendulares (maior número de entradas do que de saídas) devido à grande concentração de atividades econômicas em seu espaço urbano. No período analisado, o saldo positivo cresceu em mais de 60% o que representa uma expressiva força de

atração para o trabalho. Neste aspecto, Cubatão ocupa o segundo lugar, pois, em 2000, cerca de 17.350 pessoas deslocavam-se diariamente para o município, já em 2010 o número aumentou substancialmente para 31.422 pessoas (CUNHA; BARBOSA, 2018).

Cunha e Barbosa (2018, p. 153) afirmam que na RMBS a intensificação dos fluxos pendulares se “relaciona com os processos de redistribuição populacional influenciados pela dinâmica do mercado imobiliário e pela ação do Estado, onde tais elementos são decisivos para a organização social do espaço”.

No Município de Santos, a LC nº 1.087 institui o Plano Municipal de Mobilidade e Acessibilidade de Santos (PlanMob-Santos), em conformidade com a Lei Federal nº 12.587/2012 (Política Nacional de Mobilidade Urbana) e LC nº 1.005, de 16 de julho de 2018, que estabeleceu o Plano Diretor do Município.

O Plano Municipal de Mobilidade e Acessibilidades Urbanas (2019) começou a ser elaborado em 2014 e, em dezembro de 2015, uma primeira versão foi entregue, contendo proposta metodológica, metas e prazos. A audiência pública aconteceu em fevereiro de 2016 e, em abril, o Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 030/2016 foi enviado à Câmara Municipal. O legislativo realizou estudos e emitiu pareceres, entretanto, em abril de 2019, o então Prefeito solicitou a retirada do PLC sob o pretexto de realizar novas revisões. O novo PLC nº 97, de autoria do próprio Prefeito, foi enviado à Câmara Municipal em novembro de 2019 e aprovado rapidamente em 30 dezembro do mesmo ano.

O PlanMob-Santos foi estruturado em 4 títulos e este trabalho se atém, principalmente, ao título que discorre sobre os Sistemas que compõem a Mobilidade e Acessibilidade Urbanas, são eles: Sistema Viário e Hidroviário; Sistema de Transporte Público Coletivo; Sistema Cicloviário e Sistema Peatonal, cabendo destacar que todas as disposições que orientam o planejamento urbano no que se refere à mobilidade devem respeitar o disposto na Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, nº 13.146, de 06 de julho de 2015 (SANTOS, Município, 2019).

São objetivos do PlanMob-Santos, conforme art. 5, incisos de I-IV: implantação de mobilidade sustentável, reduzindo a distância entre os deslocamentos, com garantia de segurança das pessoas; redução do tráfego de veículos motorizados, privilegiando o transporte público, a pé ou por bicicleta; promoção da equidade na circulação urbana e regional, e o acesso de transportes coletivos aos assentamentos abrangidos pelos planos de regularização Fundiária; integração de projetos e planos afetos à mobilidade urbana com os planos dos municípios limítrofes; regulamentação de estacionamentos, diminuindo os impactos na circulação urbana e no uso do espaço público; implantação da gestão democrática na avaliação da Política

Municipal de Mobilidade Urbana; criação de um Conselho Municipal de Mobilidade e Acessibilidade Urbanas para garantir o atendimento dos objetivos do PlanMob-Santos (SANTOS, Município, 2019).

No que tange à realização do Plano, os parágrafos 2º e 3º do art. 10º preveem que as estratégias previstas se tornem ações a serem executadas em curto, médio e longo prazo. O monitoramento do cumprimento do PlanMob-Santos ocorrerá anualmente, com divulgação à sociedade por meio da página eletrônica da Prefeitura Municipal de Santos. Tais revisões, conforme art. 11º, contemplam o acompanhamento do alcance dos objetivos gerais e específicos, assim como dos indicadores e metas previstos no plano. Já, as revisões do PlanMob-Santos terão periodicidade de 10 (dez) anos, e deverão incluir, segundo o art. 12, amplas e democráticas discussões com a sociedade (SANTOS, Município, 2019).

O Sistema Viário, disposto no art. 13, apresenta um regramento relacionado às vias públicas e estabelece a hierarquia e o dimensionamento das vias que, instaladas nas macroáreas Insular e Continental, integram os planos viários federal, estadual e municipal. As vias de circulação pública deverão ter suas funções em consonância com as regras impostas pela Companhia de Engenharia de Tráfego de Santos (CET), respeitando-se o pedestre, o ciclista, o transporte público coletivo, os veículos que realizam transporte de carga e o transporte individual motorizado, nesta ordem (art. 15). (SANTOS, Município, 2019).

O art. 17 dispõe sobre o Plano Viário da Macroárea Insular do município e relaciona as vias que passaram por alterações, como alargamento e prolongamento, ou foram abertas para uso exclusivo de pedestres. Já o art. 20 prevê, mediante regras específicas, a exploração de estacionamentos regulamentados e pagos, nos termos da Lei nº 3.411⁴⁸ de dezembro de 2017 (SANTOS, Município, 2019).

A política municipal de mobilidade urbana hidroviária (art. 21, inciso I) deve respeitar o disposto no Plano Hidroviário Regional. Será necessário compor fundos junto ao Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) para investimento no Plano Hidroviário Municipal de Transporte Intraestuarino de Carga e Passageiros e identificar áreas próprias para implantação de terminais intermodais de transbordo de cargas e transporte de passageiros. O inciso II do art. 21 ainda determina a inclusão dessas áreas “na legislação afeta como áreas passíveis de aplicação do direito de preempção de modo a constituir reserva fundiária” (SANTOS, 2019).

⁴⁸ Lei nº 3.411 de dezembro de 2017 - Autoriza o executivo a outorgar, mediante licitação, concessão ou permissão onerosa dos serviços de implantação, operação, manutenção e gerenciamento do sistema de estacionamento regulamentado pago de veículos nas vias e logradouros públicos do município. Disponível em: <<https://egov.santos.sp.gov.br/legis/document/?code=6666&tid=106>>. Acesso em: 06 jun. 2020.

O art. 22 (incisos I ao III) do PlanMob-Santos determina que as estações de embarque e desembarque de passageiros do sistema hidroviário regional devem ser adequadas ao conceito de acessibilidade universal, com profissionais capacitados para atender as pessoas com deficiência e permitir o acesso seguro a todos os pedestres. Devem possuir paraciclos e guarda-volumes, estar integradas ao sistema ciclovitário municipal e próximas aos pontos de embarque e desembarque de transporte público municipal e/ou metropolitano.

O Plano Municipal de Transporte Público Coletivo, previsto no art. 24 do PlanMob-Santos, deverá ser elaborado em até 19 de dezembro de 2020, respeitando os preceitos da Lei Federal de Mobilidade Urbana (nº 12.587/2012) e da correspondente Lei Municipal (LC nº 1.087/2019).

De acordo com o que consta nos incisos de I ao VIII, do art. 24 do referido plano, há que se garantir a qualidade da prestação do serviço transporte público coletivo, manutenção do serviço de informação aos usuários, tecnologia veicular para redução da emissão de poluentes, ar-condicionado, wi-fi e sistema de sinalização e comunicação visual adequado, nos termos das normas de acessibilidade e comunicação.

A administração pública, conforme determina o art. 25, deverá desenvolver novos pontos de ônibus, padronizados, confortáveis, que protejam os usuários das intempéries e que atendam a legislação pertinente. As localizações de itinerários e pontos de embarque e desembarque, devem ser comunicadas com antecedência aos usuários. O mesmo artigo também prevê as distâncias máximas de percursos entre os pontos de embarque e desembarque, acessibilidade física e comunicacional e a segurança dos pedestres, entre outros aspectos.

Ressalte-se o art. 28, segundo o qual, o poder público municipal definirá política tarifária que deverá constar no Plano Municipal de Transportes, tendo em vista o disposto na Lei Federal nº 12.587/2012. O artigo dispõe sobre diversificação tarifária, fontes de financiamento do serviço para garantir menores tarifas por meio de licitações nos termos da lei. E com relação aos recursos de financiamento, os parágrafos 1º e 2º do art. 28 determinam que o Poder Executivo pode conceder recursos financeiros ao serviço público de transporte coletivo de passageiros, nos termos da Lei nº 3.104/2015⁴⁹. Também poderão ser utilizados para o mesmo fim os recursos provenientes do estacionamento regulamentado em vias públicas, alíquotas sobre a venda de combustíveis e cobrança pelo uso do espaço de equipamentos urbanos de transporte para publicidade (SANTOS, Município, 2019).

⁴⁹ A Lei nº 3.104 de 13 de janeiro de 2015, dispõe a concessão de subsídio financeiros ao serviço público de Transporte Coletivo de passageiros do Município de Santos e dá outras providências.

O artigo 29 (parágrafo único) do PlanMob, referente ao Sistema Ciclovitário, trata sobre a regulamentação dos estacionamentos e equipamentos complementares à circulação cicloviária. Segundo o caput desse artigo, o município deverá ser interligado por meio de um sistema de ciclovias, ciclofaixas e ciclorrotas e um estudo prévio deve ser providenciado para a criação de locais que guardem bicicletas e triciclos.

Neste contexto, o art. 30 ainda estabelece que locais públicos e culturais, educacionais, de lazer ou de saúde devem dispor de estacionamentos para bicicletas e, neste caso, os projetos devem ser submetidos ao Conselho de Defesa do Patrimônio Cultural de Santos (CONDEPASA). Onde não for permitido o uso de bicicletas, os estacionamentos serão em área externa.

Os estacionamentos poderão ser fechados, dispondo de bicicletários e abertos, com paraciclos, estes são gratuitos e a responsabilidade por eventuais danos é do usuário (art. 30, parágrafo 3º). No que tange às ciclofaixas, elas são para veículos de propulsão humana e outros que sejam autorizados pelo Código de Trânsito Brasileiro e do órgão de circunscrição, assim é proibida a circulação e estacionamento desses veículos fora das demarcações previstas (parágrafo 7º do art. 30). A cobrança de estadia, referente à guarda das bicicletas em locais fechados e com zeladoria, ocorrerá de acordo com regras e preços a serem fixados por decreto, cuja previsão de publicação era em até 3 meses da data de publicação do Plano (art. 30, parágrafo 8º).

O art. 34 do PlanMob-Santos determina que serão realizadas campanhas para estimular o uso de bicicletas e educar o uso das ciclovias, ciclofaixas e ciclorrotas. O seu parágrafo 1º alerta que “o tráfego de veículos sem tração motora ou equipamentos elétricos individuais autopropelidos está condicionado” às normas do Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN)”. Já o parágrafo 2º determina, que em 6 meses da data de publicação do Plano, “o Poder Executivo regulamentará o compartilhamento e o estacionamento de bicicletas e equipamentos individuais autopropelidos, destinados a micromobilidade em vias públicas urbanas [...]”.

O art. 36 determina que a estrutura cicloviária do município de Santos será desenvolvida pelo Plano Ciclovitário, em até 6 (seis) meses a partir da data da publicação do PlanMob-Santos, tendo em vista a estrutura já existente, atender aos deslocamentos mais comuns e incentivar o uso da bicicleta.

Novas ciclovias, ciclofaixas e ciclorrotas, segundo o art. 31 do PlanMob-Santos, serão implantadas sempre em consonância com a infraestrutura do sistema municipal de mobilidade,

o sistema de transporte coletivo público e os programas de incentivo ao uso de bicicletas, com a realização antecipada de diagnóstico, além da participação popular nos processos decisórios.

O parágrafo 1º do artigo 31 determina que as ciclovias e ciclofaixas deverão estar aparelhadas com dispositivos de segurança e sinalização para a passagem de pedestres, respeitando a acessibilidade comunicacional. Segundo o parágrafo 2º, “a estrutura cicloviária será atualizada anualmente no Sistema de Informações Geográficas do Município de Santos (SIGSantos)”.

O PlanMob-Santos dispõe sobre a sistema de mobilidade Peatonal (art. 40), tratando do dimensionamento e padronização das calçadas, atentando para às normas específicas, inclusive aos critérios de acessibilidade, segurança, conforto, redução dos custos de implantação e manutenção. De modo que os passeios devem ser providos de dispositivos que garantam a acessibilidade universal e a locomoção de pedestres, pessoas com deficiências e com mobilidade reduzida”, conforme NBR 9050⁵⁰ e NBR 16.537⁵¹.

O artigos 62-64 do PlanMob-Santos incumbe à Prefeitura a responsabilidade por fazer gestão, execução e manutenção das calçadas e passeios públicos; aos proprietários, pessoas físicas ou jurídicas, entre outros, a realizar manutenção das calçadas e passeios, na extensão que corresponder ao trecho em frente ao respectivo imóvel e às empresas prestadoras de serviços públicos, concessionárias, permissionárias e de utilidade pública, entre outras, a reparar ou reconstruir os danos causados em função de obras de assentamento de canalizações, galerias, instalações no subsolo ou quaisquer outros serviços.

O Plano Peatonal ainda estabelece um detalhamento minucioso (artigos 66 ao 80), contemplando o Plano de Passagens, Plano de Rotas Preferenciais de Pedestres, Plano de vias exclusivas de pedestres e ruas compartilhadas, visando propiciar melhores condições de caminhabilidade no ambiente urbano, por meio da criação de percursos que ligam ruas e logradouros e favorecem a acessibilidade e a circulação das pessoas entre os diferentes bairros e regiões.

Com o estudo do PlanMob-Santos, dois aspectos devem ser ressaltados no tocante ao modo de locomoção a pé e a outros modos de deslocamento. Quanto à locomoção a pé, o Plano almeja a mobilidade sustentável e a interdependência entre os meios de transportes, saúde, ambiente e o direito à cidade; aumento do número de viagens em transportes públicos, a pé ou

⁵⁰ NBR 9050 - Acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos.

⁵¹ NBR 16.657 - Acessibilidade — Sinalização tátil no piso — Diretrizes para elaboração de projetos e instalação.

de bicicleta, em detrimento do transporte individual motorizado, e desenvolvimento de infraestrutura para locomoção de pedestres e pessoas com mobilidade reduzida.

Quanto aos outros modos de deslocamento, o PlanMob-Santos apresenta o Plano Viário e dos Logradouros Oficiais, regulamentados de imediato. Contudo, outros planos importantes ainda não foram elaborados, são eles: Plano Hidroviário e da Integração Regional (sem previsão da data de elaboração), o Plano Municipal de Transporte Público Coletivo e o Plano Cicloviário, cujas previsões de elaboração, respectivamente, eram até 1 ano e em até 6 meses da data da publicação do PlanMob-Santos.

O Sistema Peatonal também representa um grande avanço para o sistema de mobilidade e acessibilidade do município. Fazem parte desse Sistema os seguintes Planos: Plano de Passagens de Renovação Urbana, de Conversão e de Consolidação; Plano de Rotas Preferenciais de Pedestres (com previsão de elaboração em até 18 meses da data de publicação do PlanMob); Plano de vias exclusivas de pedestres e ruas compartilhadas.

Contudo, cabe salientar que o PlanMob, que é de dezembro de 2019, em sua maior parte, não foi implementado. Os Planos Peatonal e Viário, que dele fazem parte, foram regulamentados, os demais estão pendentes, como:

- a) Plano Municipal de Transporte Público Coletivo - prazo previsto - em até 1 ano a partir da data da publicação do PlanMob;
- b) Plano Cicloviário - prazo previsto – em até 6 meses a partir da data da publicação do PlanMob (art. 36);
- c) especificações técnicas para o dimensionamento das vias públicas serão definidas pelo Poder Executivo - prazo previsto - em até 6 meses a partir da data da publicação do PlanMob (art. 15, parágrafo 4º);
- d) compartilhamento e o estacionamento de bicicletas e equipamentos individuais autopropelidos - prazo previsto - em até 6 meses a partir da data de publicação do PlanMob (art. 34, parágrafo 2º);
- e) estudo para criação de programa de taxi compartilhado – prazo previsto - em até 6 meses a partir da data do PlanMob - prazo previsto - em até 6 meses a partir da data de publicação do PlanMob (parágrafo único do art. 6º);
- f) estudo para reduzir a exigência de vagas obrigatórias para a instalação de comércio de alimentos como contrapartida à implantação da entrega domiciliar gratuita de ampla abrangência geográfica – prazo previsto - em até 6 meses a partir da data de publicação (parágrafo único do art. 6º);

- g) elaboração de estudo para a retirada das roletas do transporte público coletivo para facilitar o acesso de pessoas com deficiência, mobilidade reduzida ou outras restrições de mobilidade e reduzir tempo de trajeto - prazo previsto - em até 6 meses a partir da data de publicação do PlanMob (parágrafo único do art. 6º);
- h) estudo para a implantação de transporte hidroviário de atendimento à Macroárea Continental – prazo previsto - em até 6 meses a partir da data de publicação do PlanMob (parágrafo único do art. 6º).

A esse respeito, o Ministério Público de São Paulo instaurou procedimento investigatório para apurar o descumprimento de prazos da regulamentação. Solicita esclarecimentos a respeito do descumprimento dos prazos estabelecidos no Plano Municipal de Mobilidade e Acessibilidade Urbanas (PlanMob).

Isto posto, resta frisar que cabe ao poder público municipal, em respeito aos preceitos de gestão democrática, dispor para consulta de sistema de informação que permita à população conhecer os planos de ação e implementação referentes aos compromissos assumidos no Plano Municipal de Mobilidade e Acessibilidade Urbanas. Somente com atitudes transparentes será possível afirmar que a gestão democrática é de fato uma realidade no município.

Ao município-polo, destino da população de outros municípios em busca de trabalho, estudo e melhores serviços, se existe o ônus em receber um grande contingente de pessoas, há que se considerar o bônus proporcionado por esse movimento que repercute no incremento das atividades comerciais, tais como lojas, restaurantes, educação, saúde, proporcionando ao município destino maiores possibilidades de trabalho com fins empregatícios ou voltadas ao empreendedorismo de sua população. De modo que investir na implementação de um Plano de Mobilidade e Acessibilidade Urbanas, papel extremamente relevante do poder público municipal, propiciará ao município destino melhores condições para lidar com o grande fluxo de pessoas vindas de outros municípios, além de facilitar à população da região o acesso ao trabalho, ao estudo, aos serviços essenciais, muitas vezes indisponíveis em seus municípios.

Entretanto, a realização de uma parceria entre Governo do Estado e municípios da RMBS, com apoio da União Europeia, poderá propiciar a elaboração e implementação do Plano Regional de Mobilidade Sustentável e Logística da Baixada Santista (PRMSL-BS). Os objetivos são: a redução das emissões de gases do efeito estufa (GEE), de partículas poluentes e o consumo de energia não renovável para mitigar dos efeitos das mudanças climáticas. Tem como finalidade ainda reduzir as desigualdades de renda e a melhorar a qualidade de vida da população da RMBS (SÃO PAULO, Secretaria de Desenvolvimento Regional, 2020).

4.6 Política e Plano Setorial de Saneamento - Plano Relatório R4 Proposta do Plano Municipal Integrado de Saneamento Básico em Santos/SP

A precárias condições de saneamento básico no País favorecem a incidência de epidemias e endemias, principalmente nas regiões Nordeste e Norte que sofrem com dengue, zika e chikungunya (IBGE, 2018).

Pesquisa realizada pelo Suplemento de Saneamento Básico da MUNIC 2017 apresenta a proporção de municípios com ocorrência de endemias ou epidemias como diarreia e verminoses, cujas causas normalmente são associadas à ingestão ou contato com água e alimentos contaminados, e a dengue, transmitida pela picada do mosquito *Aedes aegypti*, assim como a zika e a chikungunya (IBGE, 2018).

A oferta de água irregular obriga as pessoas estocá-la em reservatórios, os quais, frequentemente, servem de local de reprodução dos mosquitos. O acúmulo de lixo nos domicílios e nas ruas, em função da coleta irregular, propicia o acúmulo de águas das chuvas, este é outro importante fator de risco. O vírus da febre amarela também é transmitido pela picada de mosquitos infectados, principalmente nas áreas rurais.

Em Santos, o site da Prefeitura informa que a dengue continua sendo um grande problema de saúde no município, pois a sua mortalidade é muito superior à de outras doenças. Em matéria publicada por esse site, o médico infectologista Marcos Caseiro informa que, de janeiro a novembro de 2019, foram confirmados 137 casos de dengue entre moradores. No mesmo período, de janeiro a novembro de 2018, foram 38 casos (SANTOS, 2019). Outra matéria, ainda no mesmo site, informa que de janeiro a junho de 2020, o município havia registrado 79 casos de dengue e seis de Chikungunya (SANTOS, 2020).

A extrema pobreza de significativa parcela da população leva ao surgimento de assentamentos absolutamente impróprios cujas moradias são realizadas na base da autoconstrução, por ocupação irregular e em áreas ambientalmente sensíveis sem qualquer plano urbanístico e conhecimento específico sobre construção civil. A desigualdade de acesso aos serviços públicos de saneamento básico acontece sobremaneira nesses assentamentos precários, como favelas e demais loteamentos irregulares. De forma que, segundo Ferrara et al (2019), para se atingir a universalização, imposta pela legislação, dos serviços de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgotos, drenagem e manejo de água pluviais, coleta e tratamento de resíduos sólidos, urge que os projetos de urbanização se adequem às situações físicas e sociais de áreas que estão à margem do atendimento convencional e são insuficientemente assistidas.

A essencialidade do serviço de saneamento básico à sobrevivência humana e qualidade ambiental consolida a relevância do seu caráter público, em oposição à orientação do governo federal que estimula a privatização do setor, além da “lógica lucrativa e financeira dominante nas empresas concessionárias, tratando-o como mercadoria e não como direito essencial” (FERRARA et al., 2019, p. 122). Com efeito, segundo os interesses mercadológicos, os lucros serão maiores no atendimento às áreas onde o recebimento das tarifas é certo, em detrimento daquelas onde, em função da pobreza e da provável incapacidade de pagamento, serão necessárias ações do poder público que levem ao fornecimento gratuito de água, aplicação de tarifa social, e ainda a lidar com a existência de ligações irregulares ou de padrões especiais de redes. Assim, o caráter de serviço público e a função social do saneamento são imprescindíveis nesses assentamentos tendo em vista a significativa vulnerabilidade socioeconômica das pessoas que não possuem outra opção de moradia (FERRARA et al., 2019).

No sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Santos/SP encontra-se o Plano Municipal de Saneamento Básico, uma versão revisada de novembro de 2010, compreendendo o período de 2011 a 2039, que faz parte do Programa de Fortalecimento dos Instrumentos de Planejamento do Setor de Saneamento. O Relatório R4, Proposta do Plano Municipal Integrado de Saneamento Básico, doravante Relatório R4, é objeto de um contrato firmado entre o Departamento de Águas e Energia Elétrica (DAEE) e a CONCREMAT Engenharia e Tecnologia S/A, em 02/02/2009 (SANTOS Município, 2010).

O Relatório R4 abrange o programa de apoio técnico à elaboração de planos integrados municipais e regionais de saneamento básico para a Unidade de Gerenciamento de Recursos Hídricos da Baixada Santista (UGRHI-7), incluindo os municípios de Bertioga, Cubatão, Guarujá, Itanhaém, Mongaguá, Peruíbe, Praia Grande, Santos e São Vicente, representados pelos responsáveis na formulação de políticas públicas do município. Os serviços foram divididos em blocos de 1 a 5, sendo que a etapa que se refere ao Bloco 4 diz respeito ao município de Santos (SANTOS Município, 2010, p. 4).

O relatório R4 abrange a Proposta do Plano Municipal Integrado de Saneamento Básico (PMISB - Santos) tendo em conta os termos da Lei nº 11.445/2007, art. 19, incisos I a V, que estabelecem as fases a serem consideradas: diagnóstico da situação; objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização; ações para emergências e contingências; programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas; ações para emergências e contingências; mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática das ações programadas (SANTOS Município, 2010, p. 40).

O PMISB-Santos traz metas com indicação de quantidades e prazos a serem alcançados, além das exigências de padrões de qualidade e ações para a melhoria operacional dos sistemas. O Plano teve como marco inicial o ano de 2011 e seu planejamento se estenderá até o ano de 2039, com metas emergenciais, a curto, a médio e a longo prazo. Abrange a prestação serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, resíduos sólidos, drenagem urbana, regulação e fiscalização, entre outros serviços (SANTOS, Município, 2010).

O convênio de cooperação da Prefeitura de Santos com o Governo do Estado de São Paulo nº 014.14, com a interveniência e anuência da SABESP sela um acordo para o fornecimento universal e adequado do serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário em Santos/SP para 30 anos, podendo ser prorrogado por um período igual (SABESP, 2014).

O contrato prevê a gestão de atividades de planejamento e investimento; atribui à Sabesp a exclusividade na prestação dos serviços; define a Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de SP (ARSESP) como responsável pelas funções de regulação, inclusive tarifárias e fiscalização dos serviços, entre outras medidas.

O instrumento contratual estabelece a universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, melhoria contínua na prestação dos serviços e a responsabilidade da SABESP pelo cumprimento de metas e planos, entre outras atribuições. Entre as atividades da SABESP estão a captação, adução e tratamento de águas; adução, reserva e distribuição de água tratadas; coleta transporte, tratamento e disposição de esgotos sanitários; adoção de ações de saneamento básico e ambiental. A SABESP, por sua vez seria remunerada pela cobrança das tarifas e outros preços (SABESP, 2014).

O Anexo I⁵² desse contrato, Metas e Áreas de Cobertura para o Município de Santos, item 1, informa que, a partir do Plano Municipal de Saneamento, foram definidas as seguintes metas de abastecimento de água: cobertura dos domicílios com rede de abastecimento de água; cobertura dos domicílios com rede de coleta de esgotos; tratamento dos esgotos coletados; controle de perdas. **O cumprimento das metas está condicionado à correspondente regularização urbanística, fundiária, das áreas informais do município, o que exige ação conjunta entre o município e a SABESP** (SABESP, 2014, grifo da autora). O grande número de moradias nos assentamentos precários e de seu contingente populacional já justificariam um conjunto de ações para que essa situação fosse regularizada, da mesma forma a adoção de

⁵² Folhas 67-68 -SSRH 0.14/14, CT Sabesp 282/15 – documento elaborado pela Sabesp, assinado pelas partes, envolvendo a própria Sabesp e Prefeitura de Santos, assinado pelo Prefeito do Município. Disponível em: http://site.sabesp.com.br/site/uploads/file/contratos_municipios/Santos.pdf.
ou
http://www.arsesp.sp.gov.br/ConcessionariaContratos/CONTRATO_SANTOS.pdf
Acesso em 24/01/2021.

indicadores e metas que demonstrassem claramente as melhorias realizadas. Com relação ao acompanhamento das metas propostas pela empresa, qual seria a sua utilidade? Se o atendimento não contempla quem mais precisa, aqueles que moram nas ditas “áreas não atendíveis”.

O item 2 do mesmo Anexo 1 define, ainda, **que a área de cobertura ou área atendível corresponde à área urbanizada do município**, isto é, a área urbana insular e as áreas urbanas isoladas que são os bairros Caruara, Monte Cabirão e Ilha Diana. “Dentre as áreas abrangidas neste contrato são excluídas as áreas irregulares [...]” (SABESP, 2014, grifo da autora).⁵³

Estão, portanto, excluídas desse contrato todas as áreas com alguma condição de irregularidade, loteamentos clandestinos, irregulares e ocupações ilegais, como consta no texto contratual. A dita universalização definida pelas partes nesse instrumento contratual não inclui os assentamentos precários e formaliza veementemente a desigualdade de acesso aos serviços públicos de saneamento básico, prevalecendo a lógica do mercado de se evitar custos com possíveis fornecimentos gratuitos. É possível ter universalização sem universalizar?

Se o Plano Municipal Integrado de Saneamento Básico (PMISB - Santos) deve obedecer ao que dispõe a Lei nº 11.445/2007, art. 19, incisos I a V, nele existe uma inconsistência brutal, pois o inciso II do referido artigo é claro no que diz respeito à prestação de serviços públicos de saneamento básico que devem abranger: “objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas [...]”.

Ainda que o novo marco legal de saneamento básico vá ao encontro da privatização e estimule a concorrência entre agentes econômicos fortemente interessados no lucro de sua atividade, ele impõe contratos da prestação desses serviços com metas de desempenho para tentar resolver problemas históricos do setor. O art. 11-B da Lei nº 11.445/2007 prevê que os instrumentos contratuais de saneamento básico contemplem metas de universalização para assegurar o atendimento de 99% da população com água potável e de 90% da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033. O fato é que os municípios precisam se adequar aos novos preceitos legais, à atualização do Plano de Saneamento, e buscar o alcance das metas impostas por meio de controle efetivos exercidos pelo Poder Público Municipal e com forte atuação nos possíveis desvios. Importante lembrar que o Plano de Saneamento do Município de Santos é de 2010 e que o Plano Diretor (2018), em seu art. 150, já propunha a sua atualização.

⁵³ Folhas 69-70 -SSRH 0.14/14, CT Sabesp 282/15 – documento elaborado pela Sabesp, assinado pelas partes, envolvendo a própria Sabesp e Prefeitura de Santos, assinado pelo Prefeito do Município.

Espera-se que o texto da lei prevaleça principalmente no que se refere à real universalização do atendimento. Que não haja brechas para conceitos como o de “áreas não atendíveis”, ignorando o óbvio do conceito de universalização. Tais áreas precisam ser contempladas e adequadamente assistidas em prol da saúde e o bem-estar da população, direito do cidadão e obrigação do município, atestados pelo caput do art. 2º da Lei Federal nº 11.445/2007 e nova redação do inciso I do mesmo artigo que estabelecem que os serviços públicos de saneamento básico devem ser prestados considerando o princípio fundamental da **universalização do acesso e efetiva prestação do serviço**, entre outros (grifo nosso).

4.7 Cidade Sustentável - Acompanhamento dos Indicadores - metas 11.1. e 11.2 do ODS 11 e metas 6.1 e 6.2 da Agenda 2030

Segundo o IV Relatório Luz da Sociedade Civil da Agenda 2030 (2020), o Brasil está longe de alcançar as metas do ODS 11 (GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA AGENDA 2030, 2020). A previsão do relatório, referindo-se à meta 11.1, considera a extinção, em 2019, da faixa 1 do programa ‘Minha Casa, Minha Vida’, e reforça que o Plano Plurianual 2020-2023 do Governo Federal propõe a busca de investimentos privados para a política habitacional, de mobilidade e transporte. A falta de recursos dos governos estaduais impossibilita intervenções habitacionais e de produção de moradia para baixa renda, situação que se agravou com a pandemia do Covid-19 e o redirecionamento de recursos para outras áreas emergenciais. Preocupa ainda o fato de que a série histórica de acompanhamento do déficit habitacional será interrompida, uma vez que os dados necessários não constarão no próximo Censo.

O IV Relatório Luz do Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030 (2020) comenta sobre o déficit habitacional brasileiro e as negativas perspectivas para o futuro, em função da falta de recursos dos governos estaduais para realizar investimentos na questão habitacional e produzir moradia para a população de baixa renda. Este cenário agravado com a pandemia de COVID-19 e a mudança de rumo do orçamento para outras áreas emergenciais. Lembrando que dados da FJP (2021) apontam um déficit habitacional de 5,8 milhões de domicílios em 2021.

Sendo assim, a análise realizada em relação à meta 11.1 a classifica como “em retrocesso”, isto significa, segundo o Relatório consultado, que políticas ou ações, relativas à esta meta, foram interrompidas, sofreram mudanças ou esvaziamentos em seus orçamentos.

O IV Relatório Luz do Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030 (2020), referindo-se agora à meta 11.2, alerta que, apesar de o transporte ser considerado um

direito social (art. 6º da CF), a política tarifária exclui as pessoas mais carentes, desempregados, informais e aqueles que ganham pouco. Segundo o IBGE, cerca de 20% do orçamento doméstico das famílias que sobrevivem com até dois salários é comprometido com transporte. A Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2017-2018, aponta que cerca de 24% das famílias recebiam até R\$ 1.908,00 em 2018. Desde 2012, quando foi aprovada a Lei nº 12.587, os governos vêm postergando a formulação dos Planos Municipais de Mobilidade Urbana. A Lei nº 14.000/2020 ampliou o prazo, vencido em abril de 2019, para abril de 2021. De modo que o referido relatório classifica a meta 11.2 como “estagnada”, ou seja, não houve avanços ou retrocessos significativos na questão da mobilidade urbana no Brasil (GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA AGENDA 2030, 2020; 2017)

O referido Relatório afirma que o acesso universal e equitativo à água potável e segura para todos, conforme almeja a meta 6.1, não será uma realidade no Brasil em 2030. Segundo dados do governo federal, a evolução histórica dos principais índices evidenciam uma posição de estagnação. No período 2010 a 2018, a evolução no atendimento de água foi aquém do necessário, de 81,1% para 83,6%. Em 2018, mais de 86 milhões de pessoas não tinham acesso adequado à água no Brasil. Para as populações rurais a situação é pior: só 40,5% têm atendimento adequado a abastecimento de água; para 33,5% o atendimento é precário e 26% (5,6 milhões) não têm atendimento de água. Segundo análise realizada no relatório, a meta 6.1 foi classificada “com progresso insuficiente”, a meta apresenta desenvolvimento lento, aquém do necessário para sua implementação efetiva.

O mesmo ocorre com relação aos índices de coleta e tratamento de esgoto, neste período, apesar da relevância do setor para a qualidade de vida da população. No que diz respeito à meta 6.2 do ODS 6, o índice de tratamento de esgoto está parado há pelo menos três anos. Em 2018, somente 46% do total do esgoto gerado era tratado. Ainda em 2018, segundo o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), 23 bilhões de litros de esgoto *in natura* eram despejados na natureza todos os dias. Segundo os critérios de análise do IV Relatório Luz da Sociedade Civil da Agenda 2030, no Brasil, a meta 6.2 foi classificada como “ameaçada”, ou seja, ações ou inações comprometeram o seu alcance (GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA AGENDA 2030, 2020a; 2018).

O papel dos municípios é imprescindível na implementação da Agenda 2030, pois é onde as pessoas vivem, trabalham, estudam, buscam condições dignas de vida. O alcance dos ODSs exige ações efetivas do poder municipal, gestão participativa e parcerias entre governos, academia, setor privado e sociedade civil. Apesar das responsabilidades diferenciadas, todos devem participar na implementação da Agenda. Urge a necessidade de uma população mais

atuante na cobrança aos gestores e Câmaras Municipais como novas propostas e atualização dos instrumentos legais, e que as políticas públicas considerem os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável em seus princípios.

Assim, neste item, propõe-se discorrer a respeito da pesquisa realizada no site da Prefeitura de Santos sobre informações, metas e indicadores relacionados aos ODSs da Agenda 2030. Encontrou-se o Plano Diretor de Metas (PDM) que foi apresentado à Câmara Municipal em 31/03/2017. As metas que fazem parte desse Plano estão distribuídas entre as Secretarias da Prefeitura Municipal de Santos. A página do site informa que o acompanhamento das metas pode ser realizado pelo Indica Meta, “sistema desenvolvido para o controle social e a transparência pública” (SANTOS, Prefeitura, 2020).

Buscou-se no site os indicadores relacionados aos ODSs e metas da Agenda 2030 investigados nesta pesquisa, ODS 11 e ODs 06, metas 11.1, 11.2, 6.1 e 6.2. Nos quadros 8 a 15 foram utilizados os indicadores propostos pelo Relatório Acompanhando a agenda 2030 para o desenvolvimento Sustentável (2015) e Relatório Agenda 2030 – ODS – Metas Brasileiras (IPEA, 2018), dispostos do lado esquerdo e os correspondentes indicadores do sistema Indica Meta da Prefeitura de Santos, ao lado esquerdo de cada quadro. Esses indicadores podem ser compreendidos como parâmetros de comparação e referência, uma vez que sua redação ou aplicação podem ser adaptadas pelos municípios. Ou seja, servem como recomendações que partem da iniciativa internacional e do governo nacional, mas não têm aplicação obrigatória respaldada em uma lei nacional no caso dos municípios. Partindo dessa compreensão, realizou-se análise comparativa dos dados encontrados.

Os indicadores do Indica Meta que constam dos quadros aqui apresentados têm, cada um, endereços específicos que foram mencionados. Nos quadros que se seguem, os espaços sem preenchimento indicam que não foram encontrados no Indica Meta os indicadores sugeridos nos relatórios do PNUD e Ipea, acima mencionados.

O quadro 8 exhibe seis indicadores da meta 6.1 propostos pelo PNUD. Para apenas um deles, “acesso permanente e sustentável à água potável”, o município aponta indicadores relacionados: “Número total de domicílios que são atendidos pelo abastecimento público de água potável” e “Número total em m³ de água tratada”. O primeiro deles apresenta anualmente o número de domicílios atendidos com água potável, sendo que, em 2019, foram 208.843 domicílios. O segundo deles informa a quantidade de água tratada fornecida anualmente para o município que, em 2019, foi de 49.264.379 m³. São dados que não permitem ao cidadão comum, concluir algo realmente efetivo, como seria, por exemplo, com a informação sobre o percentual

do abastecimento de água canalizada por rede geral de distribuição em aglomerados subnormais ou sobre a existência de uma outra forma de abastecimento em aglomerados subnormais.

Quadro 8 – Meta 6.1 – até 2030, alcançar o acesso universal e equitativo à água potável, segura e acessível para todos

INDICADORES SUGERIDOS PELO PNUD	INDICADORES SANTOS/SP
Acesso permanente e sustentável à água potável	. Número total de domicílios que são atendidos pelo abastecimento público de água potável: 2015=201.316; 2016=203.415; 2017=192.683; 2018=203.641; 2019=208.843 Fonte: (SABESP apud SANTOS, 2021). https://egov.santos.sp.gov.br/dadosabertos/detalhes/5201. Acesso: 25/01/2021. Número total em m³ de água tratada: 2017=47.218.004; 2018=47.720.713; 2019=49.264.379. Fonte: SANTOS, 2020. https://egov.santos.sp.gov.br/dadosabertos/detalhes/4935. Acesso: 25/01/2021.
Domicílios particulares permanentes que têm água canalizada em pelo menos um cômodo, abastecidos por rede geral de distribuição em aglomerados subnormais	Sem dados
Domicílios particulares permanentes que têm água canalizada em pelo menos um cômodo, abastecidos por outra forma em aglomerados subnormais	Sem dados
Domicílios particulares permanentes que têm água canalizada em aglomerados subnormais.	Sem dados
Índice de consumo de água per capita.	Sem dados
Avaliação oferta/demanda do abastecimento urbano de água por município	Sem dados

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2015). Acompanhando a agenda 2030 para o desenvolvimento Sustentável (2015)

O quadro 9 apresenta indicadores da meta 6.2 propostos pelo PNUD. Somente para um deles, “Acesso ao esgotamento sanitário (em %)”, encontrou-se um indicador a ele relacionado que é o “Número de domicílios sem ligação do esgoto”. Segundo o Indica Meta, os números são os seguintes: 2013 – 4.969; 2014 – 4.853; 2015 – 4.585, 2016 – 4.472; 2017-3.945; 2018 (sem informação) e 2019 – 4.273. A séria histórica demonstrada não tem se alterado significativamente ao longo do tempo, sendo difícil inferir uma possível melhoria neste cenário em pouco tempo.

Quadro 9 – Meta 6.2 – até 2030, alcançar o acesso a saneamento e higiene adequados e equitativos para todos, e acabar com a defecação a céu aberto, com especial atenção para as necessidades das mulheres e meninas e daqueles em situação de vulnerabilidade

INDICADORES SUGERIDOS PELO PNUD	INDICADORES SANTOS/SP
Acesso ao esgotamento sanitário (em %).	Número de domicílios sem ligação do esgoto: 2013=4969, 2014=4.853, 2015=4.682, 2016=4.472, 2017=3.945, 2018= zero, 2019= 4.273, (SANTOS, 2021). https://egov.santos.sp.gov.br/dadosabertos/detalhes/5202 . Acesso 25/01/2021.
Percentual de domicílios com esgotamento sanitário adequado no total de domicílios em aglomerados subnormais.	Sem dados.
Avaliação oferta/demanda do abastecimento urbano de água por município.	Sem dados.

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2015). Acompanhando a agenda 2030 para o desenvolvimento Sustentável (2015)

O quadro 10 apresenta proposta do Relatório coordenado pelo Ipea, a respeito dos indicadores da meta 6.1, com redação adaptada à realidade brasileira, contudo para nenhum encontrou-se indicadores relacionados. O acompanhamento desses indicadores resultaria em informações concretas, ou seja, elas forneceriam em que medida a população está sendo atendida ou não atendida, tanto a área urbana como a rural, e a população total, por nível de renda, abastecida por um sistema ou por uma outra solução alternativa.

Quadro 10 – Meta 6.1 – até 2030, alcançar o acesso universal e equitativo à água potável, segura e acessível para todos

Percentual da população que utiliza fontes de água segura	Sem dados.
Percentual de domicílios rurais abastecidos por rede de distribuição e por poço ou nascente com água segura para o consumo humano por meio de canalização interna	Sem dados.
Percentual de análises que apresentam Escherichia Coli na água distribuída em desacordo com o padrão de potabilidade	Sem dados.
Percentual da população, total e por nível de renda, abastecida por sistema ou solução alternativa de água	Sem dados.

Fonte: Relatório Agenda 2030 – ODS – Metas Brasileiras (IPEA, 2018, p.162-163).

O quadro 10 apresenta indicadores da meta 6.2 com redação adaptada à realidade brasileira propostos no Relatório coordenado pelo Ipea. Neste caso, também, para nenhum encontrou-se indicadores relacionados aos apontados pelo Ipea. Com o acompanhamento desses indicadores, ter-se-ia informações reais e atualizadas da situação dramática sobre o esgotamento sanitário alguns assentamentos precários do município de Santos.

Quadro 11 – Meta 6.2 – até 2030, alcançar o acesso a saneamento e higiene adequados e equitativos para todos, e acabar com a defecação a céu aberto, com especial atenção para as necessidades das mulheres e meninas e daqueles em situação de vulnerabilidade

INDICADORES SUGERIDOS PELO PNUD	INDICADORES SANTOS/SP
Percentual da população que utiliza instalações sanitárias seguras	Sem dados.
Número de pessoas em situação de vulnerabilidade que utilizam instalações sanitárias seguras (Tier II).	Sem dados.
Percentual de esgoto coletado e adequadamente tratado	Sem dados.

Fonte: Relatório Agenda 2030 – ODS – Metas Brasileiras (IPEA, 2018, p.162-163).

Em Santos, os números da Sabesp dão conta que 100% da população tem acesso à água potável e os índices de coleta e tratamento de esgoto são de 99,93% e 97,64%, respectivamente. O problema é que, tendo em conta o universo de moradias a serem atendidas no município, o contrato com a Sabesp não abrange áreas consideradas “não atendíveis”, a maior parte em assentamentos precários. Assim, os números divulgados pela empresa, que colocam Santos em primeiro lugar entre as 100 maiores cidades do País, em relação ao acesso à água e ao esgotamento sanitário, não retratam a realidade.

O Anexo 1 do contrato, em seu item 2, define que área de cobertura corresponde à área urbanizada do município e exclui explicitamente do atendimento as áreas irregulares. (SABESP, 2014).⁵⁴

Verificou-se, no contrato da Sabesp com a Prefeitura e o Estado de São Paulo, que os valores das tarifas e os preços dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário devem garantir a universalização do acesso ao saneamento básico, principalmente da população mais pobre, inclusive com tarifas diferenciadas. A LC 707/2010, em seu artigo 6º, impõe a mesma obrigatoriedade.

Segundo os números da Prefeitura e da Agem (2005), mencionados no item 4.4.1.1, cerca de 78.321 pessoas moravam em 34 assentamentos precários, hoje uma parte possui ligações irregulares e uma outra não tem coleta e tratamento de esgoto. O número mais atualizado é do IBGE (2010) que calcula 38.159 moradores em 24 aglomerados subnormais, porém a metodologia utilizada, como já comentado, subestima a quantidade de moradores em assentamentos precários, onde parte das moradias não possui ligações regulares de água potável e, menos ainda, de coleta e tratamento de esgotos.

⁵⁴ Folhas 69-70 -SSRH 0.14/14, CT Sabesp 282/15 – documento elaborado pela Sabesp, assinado pelas partes, envolvendo a Sabesp e Prefeitura de Santos, assinado pelo Prefeito do Município. Disponível em: http://site.sabesp.com.br/site/uploads/file/contratos_municipios/Santos.pdf. ou http://www.arsesp.sp.gov.br/ConcessionariaContratos/CONTRATO_SANTOS.pdf. Acesso em 24 jan. 2021.

O quadro 12 contém dois indicadores da meta 11.1 propostos pelo PNUD, “Déficit Habitacional” e “Proporção da população residente em aglomerados subnormais”. Para ambos a Prefeitura apresenta indicadores a eles relacionados. O déficit habitacional de domicílios apontado pela Prefeitura de 10.767 domicílios corresponde a um dado do censo de 2010, portanto tem como fonte primária o IBGE (2010) e não a COHAB (2016), como consta na página do site. Ressalte-se que este número corresponde, segundo o IBGE, aos domicílios em aglomerados subnormais, e não ao déficit habitacional do município. Merece atenção o fato de que esse número, relativo ao déficit habitacional é apontado no site da Prefeitura em 2016 e se repete em 2017, 2018, 2019 2020. (acesso: janeiro 2021).

Ainda no quadro 12, mais um indicador da Prefeitura “Número de indivíduos residentes em aglomerados subnormais: 38.159 (COHAB, 2016)”. Esses 38.159 indivíduos, segundo o censo de 2010, habitam os 10.767 domicílios dos aglomerados subnormais. No site da Prefeitura, esse número (10.767) aparece em 2016 e se repete nos anos seguintes, 2017 a 2019 (acesso, dezembro, 2020).

O Quadro 12, na página seguinte, apresenta indicadores relacionados ao ODS 11, o déficit habitacional e a proporção da população residente em aglomerados subnormais. Para ambos existem indicadores relacionados, para o primeiro aponta-se o déficit habitacional e o número de moradias em áreas de risco, cujos números estão desatualizados e se repetem de 2016 a 2020. Quanto ao segundo, a “proporção de residentes em aglomerados subnormais” não é apresentada, aponta-se o número absoluto de residentes em aglomerados subnormais, que também está desatualizado e se repete de 2016 a 2020.

No que se refere aos domicílios em área de risco, o número apontado é 10.832, porém, segundo o Departamento de Defesa Civil o número atualizado é 11.102 domicílios.

Quadro 12 – Meta 11.1 – Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas (Meta Nações Unidas)

INDICADORES SUGERIDOS PELO PNUD	INDICADORES SANTOS/SP – SITE DA PREFEITURA DE SANTOS	OBSERVAÇÕES
Déficit Habitacional	Déficit habitacional no município: 10.767 domicílios (COHAB, 2016 apud SANTOS, 2020). Disponível em: https://egov.santos.sp.gov.br/dadosabertos/detalhes/5009 . Acesso: 25/01/2021. Número de domicílios em área de risco: 10.832 (COHAB, 2016 apud SANTOS, 2020). https://egov.santos.sp.gov.br/dadosabertos/detalhes/5015 . Acesso em: 25/01/2021	A informação de 10.767 não corresponde ao déficit habitacional do município. Representa o número de moradias em aglomerados subnormais, fonte o IBGE/2010 Número de domicílios em área de risco é 11.101 de acordo com o Departamento de Proteção e Defesa Civil da Prefeitura de Santos (jan. 2021).
Proporção da população residente em aglomerados subnormais.	Número de indivíduos residentes em aglomerados subnormais: 38.159 (Cohab, 2016). O número é o mesmo de 2016 a 2020. Disponível em: https://egov.santos.sp.gov.br/dadosabertos/detalhes/5278 . Acesso: 25/01/2021.	Esta é uma informação do censo realizado 2010 (IBGE, 2010) e não indica uma proporção.

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2015). Acompanhando a agenda 2030 para o desenvolvimento Sustentável (2015); SANTOS, Prefeitura de Santos, Dados Abertos; Atualização do Plano Municipal de Redução de Riscos para o Município de Santos (PMRR). (IPT, 2012b)

O quadro 13 contempla seis indicadores da meta 11.2 propostos pelo PNUD. A Prefeitura apresenta para os indicadores propostos pelo PNUD, “custo anual dos acidentes de trânsito” e “óbitos em acidentes de transporte”, um conjunto de indicadores que contabilizam o “Custo anual, em reais, dos acidentes de trânsito do município” e o número de mortes nos acidentes com os veículos bicicletas, motocicletas, automóveis e caminhonetes, além das mortes por atropelamento e nas faixas vivas. Para as demais sugestões do PNUD não há indicadores da Prefeitura.

Quadro 13 – Meta 11.2 - Até 2030, proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão dos transportes públicos, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos. (Meta Nações Unidas)

INDICADORES SUGERIDOS PNUD	INDICADORES SANTOS/SP Em alguns casos, optou-se por registrar no quadro o último lançamento referente a cada indicador.
Tempo médio gasto da moradia ao local de trabalho.	Sem dados.
Tempo médio de viagem	Sem dados.
Custo anual dos acidentes de trânsito	Custo anual, em reais, dos acidentes de trânsito do município: 2016= 215.705.341,00; 2017= 209.112.229,00; 2018= 236.217.545,86; 2019=\$295.219.693,42 https://egov.santos.sp.gov.br/dadosabertos/detalhes/5007 Acesso: 25/01/2021

INDICADORES SUGERIDOS PNUD	INDICADORES SANTOS/SP Em alguns casos, optou-se por registrar no quadro o último lançamento referente a cada indicador.
Óbitos em acidentes de transporte	Total de mortes com bicicletas: 11 em 2019. https://egov.santos.sp.gov.br/dadosabertos/detalhes/5210 Total de mortes com automóveis e caminhonetes: 8 em 2019. https://egov.santos.sp.gov.br/dadosabertos/detalhes/5209 Total de mortes com motocicletas: 14 em 2019. https://egov.santos.sp.gov.br/dadosabertos/detalhes/5211 Total de mortes por atropelamentos: 8 em 2019. https://egov.santos.sp.gov.br/dadosabertos/detalhes/5212 OBS: Número de vítimas fatais envolvendo faixa viva em 2019: 1 vítima (em 2018 = 6 vítimas). Acesso 25/01/2021
Distâncias percorridas pelas pessoas	Sem dados.
Acidentes (Indicadores da Prefeitura, não previstos pelo PNUD nem pelo IPEA)	Número de acidentes envolvendo ciclistas: 152 em 2019 (https://egov.santos.sp.gov.br/dadosabertos/detalhes/5188) Número de acidentes envolvendo moto: 1.060 em 2019. https://egov.santos.sp.gov.br/dadosabertos/detalhes/5187 Acesso: 25/01/2021 Número de atropelamentos: 119 em 2019. https://egov.santos.sp.gov.br/dadosabertos/detalhes/5284 Número total de acidentes de trânsito: 2.919 (em 2019). https://egov.santos.sp.gov.br/dadosabertos/detalhes/4914 Número de ônibus com elevador para pessoas com deficiência: 2016=116; 2017=147; 2018=81; 2019=81 https://egov.santos.sp.gov.br/dadosabertos/detalhes/5230 Total de acidentes: 4.250 – Acesso: 25/11/2021

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Acompanhando a agenda 2030 para o desenvolvimento Sustentável (2015)

A tabela10 mostra as ocorrências registradas pela Companhia de Engenharia de Tráfego (CET) ano a ano. Os indicadores “acidentes de trânsito” e “atropelamentos sem morte”, apresentam reduções significativas, mas, neste último, os anos 2017 e 2018 estão sem registros. Não foi possível encontrar as ações que referiram no comportamento desses números. Chama a atenção o fato de que a maior parte dos registros se relaciona apenas aos últimos 4 ou 5 anos.

Tabela 10 – Acidentes de trânsito

ACIDENTES NO TRÂNSITO										
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Bicicleta	-	-	-	-	-	-	4	5	6	11
Motocicleta	-	-	-	-	-	-	20	11	12	14
Automóveis/ Caminhonetes	-	-	-	-	-	-	16	1	4	8
Mortes por atropelamentos	-	-	-	-	-	13	10	10	14	8
Atropelamentos	333	331	285	239	219	220	227	-	-	119
Acidentes de trânsito	-	-	-	8.551	7.710	6.656	5.929	5.685	2.726	2.919

CET - Companhia de Engenharia de Tráfego (CET) apud Prefeitura de Santos (Melhor Mobilidade, Menor Tráfego). Acesso: dezembro/2020.

O quadro 14 contém dois indicadores da meta 11.1 propostos no relatório coordenado pelo Ipea, porém para nenhum deles há indicadores relacionados. Geralmente os indicadores da Prefeitura não demonstram percentuais ou proporções, somente números absolutos, alguns desatualizados.

Quadro 14 – Meta 11.1 – Até 2030, garantir o acesso de todos à moradia digna, adequada e a preço acessível; aos serviços básicos e urbanizar os assentamentos precários de acordo com as metas assumidas no Plano Nacional de Habitação, com especial atenção para grupos em situação de vulnerabilidade. (Meta brasileira – redação adaptada)

Proporção de população urbana vivendo em assentamentos precários, assentamentos informais ou domicílios inadequados. (11.1.1) PNUD	Sem dados.
Ônus do aluguel no orçamento familiar (ou outros componentes do déficit habitacional).	Sem dados.
Percentual de domicílios precários em relação ao total de domicílios do País. Fonte: Censo Demográfico (IBGE).	Sem dados.

Fonte: Relatório Agenda 2030 – ODS – Metas Brasileiras (IPEA, 2018, p.164)

O quadro 15 apresenta quatro indicadores da meta 11.2 propostos no relatório coordenado pelo Ipea e, da mesma forma, para nenhum há indicadores a eles relacionados.

Quadro 15 – Meta 11.2 – Até 2030, melhorar a segurança viária e o acesso à cidade por meio de sistemas de mobilidade urbana mais sustentáveis, inclusivos, eficientes e justos, priorizando o transporte público de massa e o transporte ativo, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, como aquelas com deficiência e com mobilidade reduzida, mulheres, crianças e pessoas idosas. (Meta brasileira- redação adaptada)

INDICADORES SUGERIDOS IPEA	INDICADORES SANTOS/SP Optou-se por registrar no quadro o último lançamento referente a cada indicador.
Proporção de população que tem acesso adequado a transporte público, por sexo, idade e pessoas com deficiência. 11.2.1 PNUD	Sem dados.
Percentual de viagens feitas por meio de transporte público, a pé ou de bicicleta	Sem dados.
Ônus do orçamento familiar com transporte público	Sem dados.
Taxa de óbitos em acidentes de trânsito por 100 mil habitantes	Sem dados.
Percentual da população vivendo próxima (num raio de 1Km) a terminais e estações de transporte de média e alta capacidade (total e por faixa de renda).	Sem dados.

Fonte: Relatório Agenda 2030 – ODS – Metas Brasileiras (IPEA, 2018, p.164)

O Programa das Nações Unidas (PNUD) definiu indicadores com diferentes níveis de complexidade cujo êxito exigirá o estabelecimento de novas metas e estratégias (conjunto de ações) para que no final os resultados almejados sejam alcançados.

No entanto, as metas direcionadas ao atendimento dos ODS da Agenda 2030, segundo o que foi possível averiguar no site da Prefeitura, são insuficientes e incipientes, representam um mero registro de dados que, às vezes, se apresenta falho, com lacunas e desatualizações.

O site da Prefeitura de Santos informa sobre a criação do "Comitê Pró-ODS - Comitê Municipal de Políticas de Referências e Otimização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável", por meio da Portaria nº 006, da Secretaria de Governo, em 30 de julho de 2020⁵⁵, porém não foi possível evidenciar atas das reuniões realizadas em 2020 e não se obteve êxito nas tentativas de contatos com o Departamento de Articulação da Prefeitura de Santos⁵⁶, para evidenciar as ações em realização no alcance dos ODSs. Se o Comitê estiver cumprindo a sua missão, essa terá sido uma boa medida para alavancar todo esse processo, com emprego de ações e medidas, monitoramento e controle dos resultados propostos, além de colocá-los à disposição da sociedade para o devido acompanhamento.

Segundo Bertaglia (2009), um comitê executivo deve ser formado para realizar função de realização e controle das metas por meio de reuniões com periodicidade programada, assegurando que as ações estejam em curso. Contudo, o autor ensina que alguns cuidados devem ser tomados na formação desse comitê, por vezes nominalmente montado só para dar a impressão de que algo está em andamento, nessas situações os controles não acontecem, muito menos as ações e os *feedbacks*. E, não é raro, que o processo esteja simplesmente estagnado.

Tomar decisões para o futuro é uma das mais importantes funções do gestor, assim o planejamento, processo dirigido e controlado sobre as metas da organização, pública ou privada, leva em conta as possíveis restrições de tempo e recursos. Os gestores envidam ações, meios, planos para atingir as metas, devendo delinear, caso necessário, ações alternativas para sua realização, obtenção de recursos e enfrentamento de obstáculos que possam surgir no meio do caminho.

As metas devem ser mensuráveis, elas quantificam os resultados desejados, especificam os prazos de conclusão para não haver dúvidas sobre o alcance ou não desses resultados. Elas determinam onde estamos e aonde queremos chegar (BERTAGLIA, 2009).

⁵⁵ Disponível em: https://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/conselhos/20_pdfsam_do04082020.pdf. Acesso em: 25/01/2021.

⁵⁶ Responsável pelo acompanhamento dos ODS, segundo contato telefônico com a própria Chefe do Departamento, em 11/12/2020 (primeiro contato)

O controle consiste no processo de assegurar a realização dos objetivos e de identificação de uma possível necessidade de modificá-los. Selecionados os indicadores, deve-se estabelecer valores padrões, isto é, parâmetros numéricos ou de qualidade aceitáveis, ao conjunto de metas estabelecido durante o processo da elaboração das estratégias. Nessa etapa realiza-se a comparação entre as medidas de desempenho reais e aquelas anteriormente definidas como padrões. Desvios serão identificados e correções, efetuadas. Um mecanismo de informação e acompanhamento dos resultados parciais deve ser desenvolvido (relatórios, meios digitais, entre outros), de forma que o público interessado ou *stakeholders* tomem conhecimento do estado da arte.

CONCLUSÃO

Em 2015, representantes de 193 Estados-membros da ONU, firmaram um pacto global ao adotarem o documento “Transformando o Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, todos se comprometeram em desenvolver e tomar medidas transformadoras para o alcance dos 17 objetivos do desenvolvimento sustentável. Tratava-se de um ambicioso e importante plano de ação para o planeta, principalmente para evoluir na erradicação da pobreza e na promoção de uma vida melhor para todos, respeitando os limites do planeta Terra.

No Brasil, em abril de 2019, o CNODS, que articulava os entes federativos e a sociedade civil para a implementação e fomento dos ODS no País, foi extinto pelo Presidente da República, indicando que o governo federal ignora o acordo do qual é um dos signatários, não o considera um compromisso global e de Estado, que independe das ideologias, e que foi criado em prol do desenvolvimento sustentável de todos os países.

Algum tempo depois, em dezembro de 2019, o Presidente veta a concretização das metas dos ODSs no Plano Plurianual 2020-2023, Lei nº 13.971, impedindo o monitoramento e avaliação da implementação de políticas públicas brasileiras embasadas nos ODSs. Nega o processo de governança global que possibilitou a construção do acordo internacional cujo principal fruto foi a Agenda 2030.

Em meados de 2020, em poucos meses, a pandemia da COVID 19 transformou o mundo, de maneira nunca antes imaginada, fazendo retroceder os resultados alcançados. A pandemia desencadeou uma intensa crise de saúde pública e de recessão econômica mundial. Neste mundo globalizado, e em urbanização crescente, o vírus espalhou-se de forma rápida por todos os cantos do planeta, com início nas grandes cidades conectadas globalmente e expôs, de maneira gritante, as suas desigualdades.

Os pobres foram (e são) os mais vulneráveis, os trabalhadores informais, os trabalhadores formais com minguados salários, os autônomos foram privados de seus meios de subsistência. E exigiu dos trabalhadores essenciais uma rotina incansável. A pandemia deverá reverter significativamente os ganhos obtidos até então na erradicação da pobreza e a possibilidade de se alcançar o desenvolvimento sustentável em uma década.

Ainda assim, e requerendo um empenho maior, o mundo tem uma agenda de desenvolvimento a cumprir. E foi o envolvimento nesse compromisso que despertou o interesse de se realizar esta pesquisa, tendo como objetivo geral investigar as políticas públicas nacionais e, principalmente, às relacionadas ao município de Santos/SP, polo da RMBS, sede do maior

porto da América do Sul, tão próximo da maior metrópole brasileira, e dos maiores aeroportos do País, além de ter o acesso facilitado por modernas rodovias.

Neste contexto, o objetivo geral da pesquisa foi também verificar, no caso de Santos/SP, o cumprimento das metas do ODS 11 (metas 11.1 e 11.2) e do ODS 6 (metas 6.1 e 6.2) da Agenda 2030, alinhados aos preceitos da Nova Agenda Habitat 2016, com especial interesse na questão da moradia e assentamentos precários, no saneamento básico e na mobilidade urbana.

Partiu-se da hipótese de que a principal condição para o atendimento aos referidos ODSs e preceitos da Agenda Habitat III é o respeito às funções sociais da cidade, garantido no processo de planejamento, com metas, ações e respectivos prazos definidos e controlados democraticamente. A pesquisa, no entanto, demonstrou que as políticas urbanas do Município de Santos não estão no melhor caminho a ser seguido rumo ao atendimento às funções sociais da cidade no que diz respeito ao recorte desta pesquisa, qual seja habitação, saneamento básico e mobilidade urbana adequados, como está sumarizado adiante.

Na busca de fundamentos teóricos, estudou-se a Governança Global, processo que favorece a discussão e administração de problemas globais utilizando-se da cooperação e da busca por soluções para problemas comuns. A partir disso, o estudo das conferências internacionais organizadas pela ONU, com destaque nos avanços relativos aos Objetivos do Milênio, no período 2000-2015 e, por conseguinte, da Agenda 2030 que, tendo como base o legado dos ODMs, construiu metas transformadoras que abrangem a pobreza extrema, a fome, as desigualdades sociais, os efeitos da perda da biodiversidade e o aquecimento global.

Neste caminho, abordou-se as Conferências Habitat, que discutem e recomendam ações nacionais e cooperações internacionais, e tornam os governos responsáveis pela elaboração e implementação de estratégias e políticas às populações mais vulneráveis. Debatem a sustentabilidade das cidades e atribuem primazia ao poder local na realização de mudanças e no desenvolvimento urbano sustentável, com moradias adequadas e assentamentos humanos sustentáveis, propostas fortemente alinhadas às metas do ODS 11 aqui propostas.

Buscou-se apresentar uma visão geral da urbanização no mundo e no Brasil que passou por um processo intenso no século XX em termos econômicos, porém com extrema desigualdade social. Procurou-se estudar a cidade e a evolução da política urbana com os fundamentos do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, que veio para garantir, inclusive, o respeito às funções sociais da cidade.

Contempla-se o Estatuto da Metrópole para entender as transformações das grandes cidades brasileiras e a formação das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, assim como as possibilidades de aprimoramento do planejamento e gestão que esta norma oferece.

Discute-se o PDUI, instrumento de planejamento do desenvolvimento urbano regional e os planos setoriais interfederativos, instrumentos de implementação das políticas urbanas regionais, como habitação, saneamento e mobilidade urbana. Este conjunto de planos poderia ser desenvolvido e implementado na RMBS com a aprovação do respectivo PDUI, há mais de três anos pendente de encaminhamento, pelo Governo do Estado, à Assembleia Legislativa, talvez em função da eliminação do prazo de aprovação destes documentos pela Lei nº 13.686/2018. Portanto, a região vive um impasse em termos de planejamento e gestão, prejudicando a integração das políticas urbanas municipais.

Isto posto, centrou-se o foco nas políticas públicas setoriais municipais relativas à habitação, regularização fundiária, moradias em áreas de risco, saneamento básico, mobilidade e acessibilidade urbanas do município de Santos. Seguiu-se o disposto nos arts. 182 e 183 da Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, que os regulamenta e estabelece, em seu art. 2º, o objetivo da política urbana mediante um conjunto de diretrizes. Dentre as diretrizes instituídas pelo Estatuto da Cidade, definiu-se como a mais importante a ser avaliada o “direito a cidades sustentáveis”, que consiste no direito do cidadão à moradia, ao saneamento básico, infraestrutura urbana, serviços públicos, transportes, entre outros.

Dessa feita, definiu-se estudar, dos instrumentos estabelecidos pelo o art. 4º, da Lei nº 10.257/2001, inciso III, o plano diretor (alínea “a”) e os planos, programas e projetos setoriais (alínea “g”). O primeiro, no município de Santos, foi instituído pela LC nº 1.005/2018, e estabelece as Políticas e Planos e Setoriais por meio dos seus capítulos I, II e III, Habitação, Mobilidade e Acessibilidade Urbanas (que englobam os transportes) e Saneamento, respectivamente.

No estudo realizado encontrou-se algumas incongruências em relação à análise realizada no Plano Diretor do Município, instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, cotejando-o aos Planos Setoriais, entre outras ocorrências. Nesse sentido, destaca-se o fato de que os planos setoriais de Habitação, Regularização Fundiária, Saneamento e Redução de Risco estão desatualizados sobremaneira. Excetua-se o Plano de Mobilidade e Acessibilidade, de dezembro de 2019, o mais recente, mas com quase todos os prazos de regulamentação vencidos, estando regulamentados somente os planos viários e peatonal que dele fazem parte. Some-se a isso o fato de que o município ainda não tem um plano de Conservação e Recuperação da Mata Atlântica, que se encontra em sua fase de consulta pública.

O art. 142, parágrafo 6º, do Plano Diretor, que é de 2018, se refere ao Plano Municipal de Habitação, que é de 2009, impondo a revisão deste no prazo máximo de 18 (dezoito) meses da data de promulgação do Plano Diretor. A emergência da atualização do plano parece ter sido

reconhecida, pois um prazo foi definido, embora não tenha sido cumprido. Sobre o Plano de Regularização Fundiária (2012), não há regra específica relativa à sua atualização, posto que o mesmo não foi positivado. A não modernização dos planos certamente dificulta o norteamento das discussões no sentido de se formular novos modelos de gestão e definição de políticas habitacionais perfiladas à realidade atual.

Em seu art. 150 (inciso I), o Plano Diretor determina a atualização do Plano de Saneamento Básico, de 2010, apesar de não especificar a frequência, infere que disto depende uma melhor gestão das metas.

Segundo o Plano Diretor, em seu art. 153, caput, o Plano Municipal de Redução de Riscos (PMRR), o mapeamento e a classificação de áreas e de moradias em situação de risco, deverão ser atualizados anualmente. A última atualização do PMRR ocorreu em 2012, entretanto, evidenciou-se nesta pesquisa que o mapeamento e classificação de áreas de moradias em situação de risco, referente à área insular dos morros, referem-se ao período 2018-2019, pois o município atualiza o mapeamento com regularidade.

O PMRR, segundo o parágrafo 3º do art. 153 do Plano Diretor, deve se articular aos planos setoriais correspondentes, incluindo os Planos Municipais de Habitação, Recuperação e Conservação da Mata Atlântica, Regularização Fundiária e Saneamento, dentre outros. Evidencia-se, aqui, que um trabalho cuidadoso com frequentes revisões nesses documentos seria demasiadamente relevante.

O Plano Diretor influencia diretamente os diferentes planos municipais em função das diretrizes que ele determina e que devem ser seguidas, e no caso dos planos setoriais, elas se relacionam à habitação, à regularização fundiária, ao saneamento básico, à redução de riscos e à mobilidade e acessibilidade urbanas, entre outras. Uma grande diferença de tempo entre as datas de elaboração dos planos setoriais, além do alargamento de tempo destes em relação à data do próprio Plano Diretor, deve certamente dificultar a articulação entre eles. Uma adequada gestão das ações que proponham a criação de vínculo entre os planos mencionados propiciará o desenvolvimento de uma boa política de desenvolvimento urbano municipal, visando o desenvolvimento das funções sociais da cidade propostas, especificamente, nos planos setoriais.

O Plano Diretor define, entre seus objetivos gerais, a promoção da função social da cidade e da propriedade urbana e o direito à cidade (art. 3º, incisos de I a IV). Em seu art. 142, estabelece a Política Municipal de Habitação que tem como princípio a moradia adequada, direito do cidadão, com inclusão social e inserção urbana, além dos acessos aos sistemas de infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade e equipamentos públicos que assegurem o exercício da cidadania.

Desse modo, a pesquisa no que tange à questão das moradias buscou informações de outros estudos já realizados, assim como dados atualizados da Cohab Santista, Secretaria de Desenvolvimento Urbano e do Departamento de Proteção Civil, os dois últimos da Prefeitura de Santos. A Cohab-Santista estima um déficit habitacional de 10.500 moradias, embora um cenário projetado no Plano Municipal de Habitação, em 2009, apontasse um déficit de pelo menos 16.879 para 2020. No período 2013 a 2020, foram entregues 3.047 moradias construídas e regularizadas. A nova gestão municipal estima a construção de somente 2.150 unidades habitacionais nos próximos 4 anos (COHAB SANTISTA, 2020).

Ainda no que tange às moradias, segundo estudo realizado pelo Departamento de Proteção e Defesa Civil, 11.101 unidades habitacionais localizadas na área insular, nos morros, estão em áreas de risco. Destas 3.327 unidades localizam-se em áreas definidas como R3, risco alto, e 1.142 em áreas R4, que significa risco muito alto, totalizam-se 4.469 moradias, um grande desafio, em que pese o trabalho dos profissionais da Defesa Civil do município, com ações voltadas à atuação e prevenção de riscos na cidade, em especial, nos morros.

Depreende-se, portanto, que investir em habitação, há muito, não tem sido uma prioridade do poder público nas diferentes gestões municipais de Santos, considerando-se o art. 2º, inciso I, do Estatuto da Cidade, que impõe o direito à moradia das pessoas como função social da cidade sustentável. Assim sendo, a meta 11.1, prevista na Agenda 2030, dificilmente será alcançada no município, posto que a situação exige medidas mais enérgicas no sentido de priorizar os investimentos no atendimento às demandas por moradias adequadas, e retirar a população mais pobre de condições urbanas extremamente precárias.

Na questão da mobilidade, Santos exerce a função de cidade-polo de trabalho e oferta de serviços para significativa parcela da população da RMBS. O Plano de Mobilidade e Acessibilidade Urbanas (PlanMob), composto pelos Sistemas Viário e Hidroviário, Transporte Público Coletivo, Cicloviário e Peatonal, poderia trazer um alento, pois demonstra uma certa robustez em seu conteúdo que faria fluir o trânsito, reduzir o tempo e dinheiro gastos pelos usuários, precipuamente os mais pobres nos seus longos deslocamentos.

Um outro benefício seria mitigação da poluição, com a mudança para outros modos de transportes, a bicicleta, o transporte público de qualidade e a preços acessíveis, ou realizar o percurso caminhando, quando possível, em detrimento do uso majoritário do veículo motorizado. Diante desse contexto, embora a infraestrutura urbana e o transporte sejam funções sociais da cidade sustentável, há que se reear o não atendimento da meta 11.2.

O Plano Diretor do município de Santos define no art. 150 que o objetivo da Política Municipal de Saneamento é contribuir para o acesso universal à água potável e ao saneamento

básico, e dispõe como premissas, entre outras, a priorização do atendimento às áreas sem atendimento ou com atendimento parcial pelo Sistema Municipal de Saneamento Ambiental (inciso 5) e o estímulo à realização de ligações residenciais e não residenciais naquelas localidades desprovidas de redes de abastecimento de água e de coleta de esgotos (inciso VI).

O Plano Municipal de Saneamento Básico do município de Santos (2010), fruto de convênio de cooperação da Prefeitura, Sabesp e Governo do Estado de São Paulo, contempla, entre outros, a prestação serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, e o contrato estabelece a universalização desses serviços. Todavia consta do seu Anexo I que a área de cobertura ou área atendível corresponde somente à área urbanizada do município, privando desses serviços públicos alguns assentamentos precários. Formaliza-se, assim, a desigualdade de acesso ao saneamento básico.

O procedimento contraria, além o Plano Diretor do Município, o caput do art. 2º da Lei Federal nº 11.445/2007 e inciso I (nova redação) do mesmo artigo que estabelece que os serviços públicos de saneamento básico devem ser prestados sob o princípio fundamental da universalização do acesso e efetiva prestação do serviço. O mesmo acontece em relação ao art. 19, inciso II, sobre a obrigatoriedade de se definir objetivos e metas a curto, médio e longo prazo para universalização desses serviços, admitindo-se soluções graduais e progressivas.

No art. 6º da Constituição, o direito à água potável está implícito no texto legal quando ele se refere ao “direito à alimentação”, assim como o direito à saúde e à moradia adequada, subentendidos no “direito ao saneamento básico”.

Isto posto, cabe ao município, não somente em função do que determina o texto do seu Plano Diretor, mas por força da legislação federal, envidar ações para que aqueles que moram em localidades extremamente precárias não sejam privados do saneamento básico em sua plenitude. Desta forma, quiçá, o ODS 6 da Agenda 2030 será atendido em suas metas 6.1 e 6.2 (no recorte desta pesquisa) que tratam do acesso universal e equitativo à água para o consumo humano e o acesso ao saneamento e higiene adequados e equitativos para todos, sem os quais a viabilidade de uma moradia adequada não existe. O direito ao saneamento, à infraestrutura urbana e aos serviços públicos são funções sociais contidas no direito às cidades sustentáveis, segundo preceitua o Estatuto da Cidade.

No item 4.7 deste trabalho, a proposta consistiu em pesquisar o site da Prefeitura de Santos sobre informações, metas e indicadores referentes às metas 11.1 e 11.2 do ODS 11 e 6.1 e 6.2 do ODS 6 da Agenda 2030. As metas do Plano Diretor de Metas (PDM) estão distribuídas entre as Secretarias da Prefeitura Municipal de Santos e, segundo informações da página, o

acompanhamento pode ser realizado pelo Indica Meta, que é o sistema desenvolvido para o controle social e a transparência pública.

Os indicadores propostos pelo Relatório Acompanhando a Agenda 2030 para o desenvolvimento Sustentável (2015) e Relatório Agenda 2030 – ODS – Metas Brasileiras (IPEA, 2018) foram utilizados em quadros juntamente com os correspondentes indicadores encontrados no sistema Indica Meta da Prefeitura de Santos, permitindo a realização de análise comparativa dos dados encontrados.

Apurou-se que os registros que constam do site da Prefeitura relacionados às metas e ODS, investigados nesta pesquisa, são insuficientes e representam simples registros de dados com desatualizações, apesar da existência do Comitê Pró-ODS-Comitê Municipal de Políticas de Referências e Otimização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, criado pelo Portaria SEGOV nº 006/2020.

Assim, para que Santos alcance os objetivos definidos pela Agenda 2030, nas metas aqui definidas, os preceitos dos ODSs deverão permear as políticas públicas, inclusive articulando-se em nível regional, e isto nem sempre se evidencia, em especial no que tange as metas aqui estudadas. As ações do poder público municipal devem priorizar as moradias e assentamentos precários, grande parte sequer sem saneamento básico e em áreas de risco. Some-se os difíceis problemas de mobilidade e acessibilidade, precipuamente da população de baixa renda nos deslocamentos de longa distância para o trabalho e estudo.

Contudo, em relação à mobilidade urbana na RMBS, a previsão de realização de parceria entre Governo do Estado e municípios da RMBS, com apoio da União Europeia poderá mudar completamente essa situação, pois propiciará a elaboração e implementação do Plano Regional de Mobilidade Sustentável e Logística da Baixada Santista (PRMSL-BS). Entre seus objetivos, a mitigação dos efeitos da mudança climática. Todavia, não há previsão para implementação deste plano.

O direito à moradia adequada, saneamento e mobilidade urbana consiste, por determinação federal, ao cumprimento das funções sociais da cidade, em busca da sustentabilidade, e deve estar presente em todas as ações e políticas públicas, assim como no Plano Diretor, no PDUI e nos planos setoriais aqui estudados.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA METROPOLITANA DA BAIXADA SANTISTA (AGEM-BS). **Câmaras Temáticas – Grupo Técnico de Políticas Públicas**. Disponível em: https://www.agem.sp.gov.br/?page_id=2516. Acesso em: 23 de mar. 2020.

AGÊNCIA METROPOLITANA DA BAIXADA SANTISTA (AGEM-BS). **Plano Metropolitano de Desenvolvimento Estratégico da Baixada Santista**. Ficha Síntese de Santos (2014). Elaboração: Geo Brasilis Inteligência Territorial, Planejamento Estratégico e Gestão Ambiental.

AGÊNCIA METROPOLITANA DA BAIXADA SANTISTA (AGEM-BS). **Plano Metropolitano de Desenvolvimento Estratégico da Baixada Santista – 2014-2020**. Elaboração Geo Brasilis Inteligência Territorial, Planejamento Estratégico e Gestão Ambiental. Santos: AGEM-BS, 2019. Disponível em: https://www.agem.sp.gov.br/wp-content/uploads/2019/10/AGEM-PMDE-CADERNO_compressed.pdf. Acesso em: 24 ago. 2020.

AGÊNCIA METROPOLITANA DA BAIXADA SANTISTA (AGEM-BS). **Relatório de Atividades de 2019**. Santos: AGEM-BS, 2020b. Publicado em de 30 de janeiro de 2020. Fornecido pela AGEM-BS à pesquisadora mediante solicitação.

AGÊNCIA METROPOLITANA DA BAIXADA SANTISTA (AGEM-BS). **Santos/SP**. Santos: AGEM-BS, 2020a. Disponível em: https://www.agem.sp.gov.br/?page_id=656. Acesso em: 08 ago.2020.

AGÊNCIA SENADO. **Brasil tem 48% da população sem coleta de esgoto, diz Instituto Trata Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2019. Da Redação | 25/09/2019, 13h10. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/09/25/brasil-tem-48-da-populacao-sem-coleta-de-esgoto-diz-instituto-trata-brasil>. Acesso: 10 abr. 2020.

AGÊNCIA SENADO. **Senado aprova novo marco legal do saneamento básico**, 24 jun. 2020. Brasília: Senado Federal, 2020b. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/06/24/senado-aprova-novo-marco-legal-do-saneamento-basico>. Acesso em: 19 ago. 2020.

AMANAJAS, Roberta; KLUG, Letícia. **Direito à Cidade, cidade para todos e estrutura sociocultural urbana**. In: COSTA, Marco Aurélio; THADEU, Marcos; FAVARÃO, Cesar B. (orgs). A Nova Agenda Urbana e o Brasil – Insumos para sua construção e desafios a sua implementação. Brasília: IPEA, 2018. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8622/1/Direito%20%C3%A0%20cidade.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2020.

ANTONUCCI, Denise; KATO, Volia Regina Costa; ZIONI, Silvana; ALVIN, Angélica Benatti. **UN-Habitat: 3 décadas de atuação. ARQUITEXTOS**, São Paulo (online), ano 09, n. 107.01, abr. 2009. Disponível em: <https://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/09.107/56>. Acesso em: 13 out. 2019.

ARQUIVO NACIONAL MAPA MEMÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Lei da Terras**. [online], MAPA. [2016] 2019. Publicado em 11 de novembro de 2016, atualização 07 de agosto de 2019. Disponível em: <http://mapa.arquivonacional.gov.br/index.php/menu-de-categorias-2/279-lei-de-terras>. Acesso em: 16 ago. 2020.

ARRUDA, Inácio. **Avanços e Desafios da Gestão Urbana**. In: Estatuto da Cidade 10 anos. Avançar no Planejamento e na Gestão Urbana. Brasília: Senado Federal, 2011. E-book. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/385442/Cartilha%20Estatuto%20da%20Cidade%2010%20anos.pdf?sequence=1>. Acesso em: 02/01/2020

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE SERVIÇOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO BÁSICO (ASSEMAE). **Opinião: contradições da nova Lei 14.026/20**. [online]: ASSEMAE, 2020. Disponível em: <http://www.assemae.org.br/noticias/item/5961-a-nova-lei-de-saneamento-atiraram-no-publico-e-acertaram-o-privado>. Acesso em: 06 jan. 2021.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). **Caminho para as Smart Cities da Gestão Tradicional para a Cidade Inteligente, 2016**. Maurício Bouskela (coord.), Márcia Casseb (coord.), Silvia Bassi, Cristina De Luca, Marcelo Facchina. Disponível em: <file:///C:/Users/user/Downloads/Caminho-para-as-smart-cities-Da-gest%C3%A3o-tradicional-para-a-cidade-inteligente.pdf>. Acesso em: 14 out. 2019.

BARBIERI, José Carlos. **Desenvolvimento Sustentável – Das origens à Agenda 2030**. São Paulo: Editora Vozes, 2020.

BARBIERI, José Carlos. **Gestão Ambiental Empresarial. Conceitos, modelos e instrumentos**. 3ª edição atualizada e ampliada. São Paulo: Saraiva, 2011.

BASSUL, José Roberto. **O Estatuto da Cidade 10 anos depois**. In: Estatuto da Cidade 10 anos. Avançar no Planejamento e na Gestão Urbana. Brasília: Senado federal, 2011. E-book. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/385442/Cartilha%20Estatuto%20da%20Cidade%2010%20anos.pdf?sequence=1>. Acesso em: 02/01/2020

BERNARDI, Jorge Luiz. **Funções sociais da cidade: conceitos e instrumentos**. Orientador: Profº Dr. Carlos Mello Garcias. Dissertação (Mestre em Gestão Urbana) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná, 2006. Disponível em: https://www.academia.edu/23077805/FUN%C3%87%C3%95ES_SOCIAIS_DA_CIDADE_CONCEITOS_E_INSTRUMENTOS?auto=download&email_work_card=download-paper. Acesso em: 29 jan. 2021.

BERTAGLIA, Paulo Roberto. **Logística e Gerenciamento da cadeia de Abastecimento**. 2ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2009.

BONDUKI, Nabil. As origens da habitação social no Brasil. **Análise Social**, v. 127, n.3, 1994, pp. 711-732. Disponível em: <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223377539C9uKS3pp5Cc74XT8.pdf>. Acesso: 30 jun. 2020.

BONDUKI, Nabil. **Do governo Vargas ao Seminário de Habitação e Reforma Urbana: as tentativas pioneiras de enfrentar a questão urbana** in A luta pela reforma urbana no Brasil - Do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo. São Paulo: Instituto da Casa, 2018b. E-book. Disponível em: http://www.casadacidade.org.br/wp-content/uploads/2018/12/A-Luta-Pela-Reforma-Urbana-no-Brasil_CAU-SP_2018.pdf. Acesso em 09 jul.2020.

BONDUKI, Nabil. **Dos movimentos sociais e da luta pela reforma urbana na Constituinte ao Estatuto da Cidade (1981-2001)**. In: BONDUKI, Nabil (org.). A luta pela reforma urbana no Brasil - do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo. São Paulo: Instituto da Casa, 2018a. E-book. Disponível em: http://www.casadacidade.org.br/wp-content/uploads/2018/12/A-Luta-Pela-Reforma-Urbana-no-Brasil_CAU-SP_2018.pdf. Acesso em 09 jul.2020.

BRANDI, Carla. O papel das cidades; Implementação da agenda 2030 e do acordo de Paris. **Cidades Sustentáveis. Cadernos FGV Projetos**, nº 32, mar. De 2018. Disponível: https://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/caderno_cidades_sustentaveis_digital_0.pdf. Acesso em: 09 out. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 abr. 2020.

BRASIL. **1º Relatório nacional da República Federativa do Brasil sobre o cumprimento das disposições da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência 2008-2010**. https://www.governodigital.gov.br/transformacao/cidadania/arquivo-consultas-publicas/arquivo-de-consultas-publicas/0059_final.pdf. Acesso em: 26 de out. 2019.

BRASIL. **Decreto 8.892 de 27 de outubro de 2016**. Cria a Comissão Nacional para o Desenvolvimento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8892.htm. Acesso: 07 set. 2018.

BRASIL. **Decreto 9.310, de 15 de março de 2018**. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm. Acesso em: 05 abr. 2020.

BRASIL. **HBB**. Ministério do Desenvolvimento Regional. 14. abr. 2011. Disponível em: <https://www.mdr.gov.br/habitacao/programas-e-acoes-snh/67-snh-secretaria-nacional/programas-e-acoes/106-hbb>. Acesso em: 16 ago. 2020.

BRASIL. **Lei 10.098, de 19 de dezembro de 2000**. Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2000/lei-10098-19-dezembro-2000-377651-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 20 ago. 2019.

BRASIL. **Lei 10.188 de 12 fevereiro de 2001**. Cria o Programa de Arrendamento Residencial. Brasília: Governo Federal, 2001a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10188.htm. Acesso em: 16 ago. 2020.

BRASIL. **Lei 10.257 de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Estatuto da Cidade. Brasília: Governo Federal, 2001b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 15 jun. 2020.

BRASIL. **Lei 11.445, de 5 de janeiro de 2007**. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico [...]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm. Acesso em: 01 abr. 2020.

BRASIL. **Lei 12.651, de 25 de maio de 2012**. Código Florestal. Brasília: Governo Federal, 2012a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 28 mar. 2020.

BRASIL. **Lei 12.587, de 03 de janeiro de 2012**. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Brasília: Governo Federal, 2012b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm. Acesso em: 30 mai. 2020.

BRASIL. **Lei 13.089 de 12 de janeiro de 2015**. Institui o Estatuto da Metrópole. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm. Acesso em: 25 jan. 2021.

BRASIL. **Lei 13.683, de 19 de junho de 2018**. Altera a Lei nº 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. Acesso em: 09 abr. 2020.

BRASIL. **Lei 14.000, de 19 de maio de 2020**. Altera a Lei 12587, de 3 de janeiro de 2012 que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana para dispor sobre a elaboração do Plano de Mobilidade Urbana pelos Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14000.htm. Acesso em: 10 jul. 2020.

BRASIL. **Lei 14.026 de 15 de julho de 2020**. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em: 16 ago. 2020.

BRASIL. SENADO FEDERAL. **Estatuto da Cidade 10 anos. Avançar no Planejamento e na Gestão Urbana**. Brasília: Senado federal, 2011. E-book. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/385442/Cartilha%20Estatuto%20da%20Cidade%2010%20anos.pdf?sequence=1>. Acesso em: 02/01/2020

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Comissão do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – CMADS**. (maio de 2017). Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www2.Câmara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cmads/noticias/seminario-os-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-avancos-e-desafios-na-implementacao-da-agenda-2030-no-brasil>. Acesso em: 21 nov. 2017.

CARDOSO, Patrícia. **Sistema nacional de habitação de interesse social à luz do novo marco legal urbanístico: subsídios para implementação nos estados e municípios**: Lei Federal nº 11.124/05 – São Paulo: Instituto Pólis, 2008. Disponível em: <https://www.polis.org.br/uploads/952/952.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2020.

CARRIÇO, José Marques. **Baixada Santista: transformações produtivas e socioespaciais na crise do capitalismo após a década de 1980**. Orientadora: Profª Dra. Sueli T. Ramos Schiffer. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, USP, São Paulo/SP, 2006 (versão eletrônica).

CARRIÇO, José Marques; BARROS, Marina Ferrari de. Crise de mobilidade urbana em Santos/SP: produção imobiliária, segregação socioespacial e desenraizamento. **XVI ENAMPUR – Espaço, Planejamento e Insurgências**. Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <http://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenapur/article/view/1726>. Acesso em: 30 dez. 2020.

CARRIÇO, José Marques; LIMA JR. Nelson Gonçalves. O Plano de Regularização Fundiária e Urbanística do Município de Santos: priorizando a inclusão social e a cidadania. **I URB Favelas – Seminário Nacional Sobre Urbanização de Favelas – 13 a 15 de novembro de 2014**. São Bernardo do Campo/SP, 2014.

CARRIÇO, José Marques; RIOS, Lenimar Gonçalves; SALEME, Edson Ricardo; VIANA, Mônica Antônia. **Projeto Governança Metropolitana no Brasil (novembro/2020, no Prelo)**.

CARRIÇO, José Marques; SALEME, Edson Ricardo. **Comentários ao Estatuto da Metrópole**. Santos/SP: Editora Leopoldianum, 2018.

CARRIÇO, José Marques; SALEME, Edson Ricardo. **Dos planos municipais ao plano de desenvolvimento urbano integrado: a aprovação do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado pela Região Metropolitana da Baixada Santista**. In: Brasil Metropolitano em Foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole. Brasília: IPEA, 2018. v. 4. Série Rede IPEA. Organizadores: Bárbara Oliveira Marguti, Marco Aurélio Costa e César Buno Favarão. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32908. Acesso em: 10 de out. 2020.

COHAB SANTISTA. Companhia de Habitação da Baixada Santista. **CMH - Conselho Municipal de Habitação**. Santos: COHAB, 2020. Disponível em: https://www.cohabsantista.com.br/serv_cmh_conselho.php. Acesso em: 19 dez. 2020.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**. Instituto de Documentação. Rio de Janeiro: Editora Getúlio Vargas, 1988.

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. **Nossa Comunidade Global**. Tradução de *Our Global Neighbourhood*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1996. Relatório.

COMITÊ DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS (CESCR), **Comentário Geral No. 4: O Direito à Moradia Adequada** (Artigo 11 (1) do Pacto), 13 de dezembro de 1991, E / 1992/23. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/47a7079a1.html>. Acesso em: 22 abr. de 2020.

CONSELHO EUROPEU DE URBANISTAS (CEU). A Visão do Conselho Europeu de Urbanistas sobre as Cidades do Século XXI. **Construção2004 Repensar a Construção**, Porto, 13 a 15 dez. 2004. Faculdade de Engenharia. Carta apresentada no 2º Congresso Nacional da Construção, 2004, [Lisboa, Portugal]. Disponível em: https://paginas.fe.up.pt/construcao2004/c2004/docs/SAT_02_carta%20atenas.pdf. Acesso em: 20 jul. 2020.

CONSTRUÇÃO de 1.120 apartamentos no Tancredo Neves III é retomada. **A Tribuna**. Santos. 19 jun. 2020. Disponível em: <https://www.atribuna.com.br/cidades/saovicente/constru%C3%A7%C3%A3o-de-1-120-apartamentos-no-tancredo-neves-iii-%C3%A9-retomada-1.105636>. Acesso em: 18 dez. 2020.

COSTA, Simone da Silva. Pandemia e desemprego no Brasil. **Revista de Administração Pública (RAP)** FGV EBAPE, [online], jul-ago. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rap/v54n4/1982-3134-rap-54-04-969.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2020.

CUNHA, Máira Darido da.; BARBOSA, João Roberto Monteiro da Silva. Mobilidade pendular na região metropolitana da baixada santista: uma análise comparativa dos dados censitários de 2000 e 2010. **Rev. Sem Aspas**, Araraquara, v. 7, n. 1, p. 145-155, jan./jun., 2018. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/semaspas/article/view/11472/0>. Acesso em 30 dez. 2020.

DEÁK, Csaba. **O processo de urbanização no Brasil: Falas e façanhas (Prefácio)**. In: O processo de urbanização no Brasil (1999). Csaba Deák e Sueli Ramos Schiffer (organizadores). 1ª edição 1ª reimpressão. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

FERRARA, Luciana Nicolau; FURIGO, Renata de Faria Rocha; MORETTI, Ricardo de Souza; SAMORA, Patrícia Rodrigues. **Saneamento Básico e Urbanização de Favelas: os desafios para a universalização à luz das especificidades de ocupação dos assentamentos precário dos assentamentos precários**. In: FERREIRA, Lara; OLIVEIRA, Paula; IACOVINI, Victor (orgs.) *Dimensões do Intervir em Favelas: desafios e perspectivas*. 1. ed. São Paulo: Peabiru TCA ColetivoLabLaje, 2019. Disponível em: <http://praxis.arq.ufmg.br/textos/lablaje.pdf>. Acesso em: 29 out. 2020.

FERREIRA, João Sette Whitaker. A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil. Publicado em **Anais do Simpósio “Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização”**, UNESP Bauru e SESC Bauru, 21 a 26 de agosto de 2005. <https://cidadesparaquem.org/textos-academicos/2005/8/21/a-cidade-para-poucos-breve-historia-da-propriedade-urbana-no-brasil>. Acesso em: 16 ago. 2020.

FLICK, Uwe. **Introdução à Pesquisa Qualitativa**. Tradução de Joice Elias Costa. 3ª edição. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). CPDOC – centro de Pesquisa de História Contemporânea. **Banco Nacional de Habitação (BNH)**. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/banco-nacional-da-habitacao-bnh>. Acesso em: 27 abr. 2020.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV); ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INCORPORADORAS IMOBILIÁRIAS (ABRAINC). **Análise das Necessidades Habitacionais e suas Tendências para os Próximos Dez Anos**. [online]: ABRAINC, 2018. Contratada: Fundação Getúlio Vargas pesquisa de 17 out. 2018. Disponível em: <https://www.abrainc.org.br/wp-content/uploads/2018/10/ANEHAB-Estudo-completo.pdf>. Acesso em 12 dez. 2018.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Metodologia do deficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil – 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2020.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Deficit habitacional no Brasil – 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021.

GALVÊAS, Ernane. **Os Economistas - Thomas Robert Malthus Princípios de economia política e considerações sobre sua aplicação prática ensaio sobre a população**. Título original: *Principles of Political Economy Considered with a View to Their Practical Application - An Essay on the Principle of Population*. Traduções de Regis de Castro Andrade, Dinah de Abreu Azevedo e Antonio Alves Cury. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda, 1996.

GELH, Jan. **Cidades para Pessoas**. Tradução Anita de Marco. 3ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2015.

GONÇALVES, Alcindo Fernandes; COSTA, José Augusto Fontoura. **Governança Global e Regimes Internacionais**. São Paulo: Almedina, 2011.

GONÇALVES, Lara Sartorio; SILVA, Caroline Rodrigues da. Pandemia de Covid-19: sobre o direito de lavar as mãos e o "novo" marco regulatório de saneamento básico. **FVC Revista Científica FOZ. São Mateus - ES**, v. 3, n. 1, p. 71-92, 2020. Disponível em: <https://revista.ivc.br/index.php/revistafoz/article/view/170/75>. Acesso em: 06 jan. 2021.

GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA AGENDA 2030. **IV Relatório da Sociedade Civil da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável Brasil, 2020**. [online]: Grupo de Trabalho da Sociedade Civil Agenda 2030, 2020. Disponível em: https://brasilnaagenda2030.files.wordpress.com/2020/07/por_rl_2020_vs_4_mari_singlepage.pdf. Acesso em: 10 out. 2020.

GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA AGENDA 2030. **Relatório Luz da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável**. [online]: Grupo de Trabalho da Sociedade Civil Agenda 2030, 2017. Disponível em: <https://brasilnaagenda2030.files.wordpress.com/2017/07/relatorio-luz-gtsc-brasil-hlpf2017.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2017.

GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA AGENDA 2030. **Relatório Luz da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável**. [online]: Grupo de Trabalho da Sociedade Civil Agenda 2030, 2018. Síntese II. <https://undime.org.br/noticia/24-07-2018-15-01-brasil-caminha-na-contramao-do-cumprimento-dos-objetivos-da-onu-aponta-estudo>. Acesso: 18 ago. 2020.

GUIMARÃES, George. **Indústria Automobilística Brasileira crescerá menos em 2019 (07/10/2019)**. **Auto Indústria**. [online]: AutoIndustria, 2019. Disponível em: <https://www.autoindustria.com.br/2019/10/07/industria-automobilistica-brasileira-crescera-menos-em-2019/>. Acesso em 20 jul. 2020.

IMAZON. **Boletim de Desmatamento da Amazônia Legal**. [online]: IMAZON, 2020. Disponível em: <https://imazon.org.br/publicacoes/boletim-do-desmatamento-da-amazonia-legal-abril-2020-sad/>. Acesso em: 20 jun. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DESENVOLVIMENTO DA ARQUITETURA. **Retrofit: o que significa e qual é a sua importância?**. [online]: INSTITUTO BRASILEIRO DE DESENVOLVIMENTO DA ARQUITETURA, 2021. Disponível em: <http://www.forumdaconstrucao.com.br/conteudo.php?a=22&Cod=2088>. Acesso em: 17 jan. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **ATLAS DO CENSO DEMOGRÁFICO 2010 - Glossário**. [online]: IBGE, 2010b. Disponível em: https://censo2010.ibge.gov.br/apps/atlas/pdf/209_213_Glossario_ATLASDEMO%202010.pdf. Acesso em: 15 mar. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Perfil dos municípios brasileiros: Saneamento básico**. Rio de Janeiro [online]: IBGE, 2018. Aspectos gerais da gestão da política de saneamento básico: 2017/BGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/uploads/Munic2017-Saneamento-Aspectosgestao.pdf>. Acesso em: 29 out. 2020.

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **AGENDA 2030. ODS – Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. [online], IPEA: 2018. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180801_ods_metas_nac_dos_obj_de_desenv_susten_propos_de_adequa.pdf. Acesso em: 01 out. 2020

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Carta de Conjuntura. **Os efeitos da pandemia sobre os rendimentos do trabalho e o impacto do auxílio emergencial: os resultados dos microdados da PNAD Covid 19 de novembro**. [online]: IPEA, 2021. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2021/01/os-efeitos-da-pandemia-sobre-os-rendimentos-do-trabalho-e-o-impacto-do-auxilio-emergencial-os-resultados-dos-microdados-da-pnad-covid-19-de-novembro/>. Acesso em: 10 de jan. 2021.

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Objetivos do Desenvolvimento do Milênio. Relatório Nacional de Acompanhamento**. [online]: IPEA, 2015. (V Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, 2015). Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/140523_relatorioodm.pdf. Acesso em: 08 ago. 2019.

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS E GEOGRÁFICAS (IBGE). **Censo Demográfico 2010. Aglomerados Subnormais**. Rio de Janeiro [online]: IBGE, 2010. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-demografico/demografico-2010/universo-aglomerados-subnormais>. Acesso em: 29 jul. 2020.

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS E GEOGRÁFICAS (IBGE). **IBGE apresenta panorama da urbanização no Brasil**. Rio de Janeiro [online]: IBGE, 2013. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/21494-ibge-apresenta-panorama-da-urbanizacao-no-brasil>. Acesso em: 26 de out. 2019.

INSTITUTO DE PESQUISAS TECNOLÓGICA (IPT). **Atualização do Plano Municipal de Redução de Riscos para o Município de Santos, SP.** [online]: IPT, 2012b. Relatório Técnico N° 127.648-205 - SDECT. Prefeitura Municipal de Santos Volume 1. abril 2012.

INSTITUTO DE PESQUISAS TECNOLÓGICA (IPT). **Riscos Atualizados em Santos. Audiência Pública apresenta resultados de levantamentos feitos pelo Laboratório de Riscos Ambientais do IPT.** [online]: IPT, 2012a. De 09/11/2012. Disponível em: <http://www.ipt.br/noticia/611.htm>. Acesso em: 25 nov. 2020.

INSTITUTO PÓLIS. **Direito à Cidade.** São Paulo: Instituto Pólis, 2020. Disponível em: <https://polis.org.br/direito-a-cidade/o-que-e-direito-a-cidade/>. Acesso em: 01 fev. 2021.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Manual do Saneamento Básico – entendendo o saneamento básico ambiental no Brasil e sua importância socioeconômica,** 2012. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/datafiles/uploads/estudos/pesquisa16/manual-impressa.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2020.

JACOBS, Jane. **Morte e Vida de Grandes Cidades.** Título original: The death and life the great American cities. Tradução de Carlos S. Mendes Rosa. 5. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

KLINTOWITZ, Danielle; RUFINO, Maria Beatriz Cruz. A produção do programa minha casa minha vida na região metropolitana da baixada santista: reafirmação da configuração metropolitana e exclusão socioterritorial. **Pensamento & Realidade**, [S.l.], v. 29, n. 3, p. 19, jan. 2015. ISSN 2237-4418. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/pensamentorealidade/article/view/21511/16135>. Acesso em: 25 abr. 2020.

LEFEBVRE, Henri. **Direito à Cidade.** Título original: *Le Droit à la Ville*. Tradução Rubens Eduardo Frias. 3. ed. (2008). 2ª reimpressão (2011). São Paulo: Centauro, 2011.

LEITE, Carlos; AWAD, Juliana de Cesare Marques. **Cidades Sustentáveis Cidade Inteligentes – desenvolvimento sustentável num planeta urbano.** Porto Alegre: Bookman, 2012.

LEITE; Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana. **Princípios e Objetivos da Regularização Fundiária Urbana.** In: Regularização Fundiária Urbana – Desafios e Perspectivas da Lei 13.465/2017. Luis Felipe Tegon Cerqueira Leite e Mariana Mencion (coords.). 1. ed. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.

LIBÓRIO, Daniela Campos. **Prefácio in Regularização Fundiária Urbana – Desafios e Perspectivas da Lei 13.465/2017.** Coordenadores: Luis Felipe Tegon Cerqueira Leite e Mariana Mencion. 1ª ed. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.

LUCHESE, Maria Cecília; ROSSETTO, Rossella. A política urbana no governo militar (1964-1985) In: A luta pela reforma urbana no Brasil. **Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo.** Nabil Bonduki (orgs). Instituto da Casa, 2018. E-book. Disponível em: http://www.casadacidade.org.br/wp-content/uploads/2018/12/A-Luta-Pela-Reforma-Urbana-no-Brasil_CAUSP_2018.pdf. Acesso em 09 jul.2020.

MARICATO, Ermínia. **Contradições e Avanços da Habitat II**. In: Habitat Contemporâneo – Novas Questões do Brasil dos Anos 90. Angela Gordilho-Souza (orgs.). Salvador: UFBA, 1997. Disponível em: <https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2012/03/habitar-contemporaneo.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2020.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3ª edição. Petrópolis/RJ: Ed. Vozes. 2015a.

MARICATO, Ermínia. Para Entender a Crise Urbana. Palestra de abertura da 10ª edição do Ciclo de Palestras Quintas Urbanas promovido pelo Núcleo de Análises Urbanas do Instituto de Ciências Humanas e da Informação da FURG. **CaderNAU-Cadernos do Núcleo de Análises Urbanas**, v.8, n. 1, 2015b, p. 11-22. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/cnau/article/viewFile/5518/3425>. Acesso em: 01 fev. 2020.

MARICATO, Ermínia. **Para Entender a Crise Urbana**. 1ª edição. São Paulo, Ed. Expressão Popular, 2014.

MARICATO, Ermínia. **Questão fundiária urbana no brasil e o ministério das cidades**. São Paulo: LABHAB, FAUSP, 2018. Disponível em: http://www.labhab.fau.usp.br/wp-content/uploads/2018http://www.labhab.fau.usp.br/wp-content/uploads/2018/01/maricato_questaofundiaria.pdf/01/maricato_questaofundiaria.pdf. Acesso em: 13 jul. 2020.

MARTINS, Maurício. Santos quer construir 3 mil casas. **A Tribuna**, Santos, p. A-6, 9 jan. 2021.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amauru. **Introdução à Administração**. Sexta edição – revista ampliada. São Paulo: ed. Atlas, 2004.

MEADOWS, Donella H.; MEADOWS, Dennis L.; RANDERS, Jorgen; BEHRENS, William W.. **The Limits to Growth** - A Report for The Club of Rome's Project on The Predicament of Mankind. New York: Universe Books, 1972,

MEIRELLES, Hely Lopes . **Direito Processual Geral**. Rio de janeiro, 1978. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=NjE1OA%2C%2C>. Acesso em: 22 jul. 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 11ª edição 2000. São Paulo: Mallheiros Editores, 2001 (impressão).

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Câncer de mama no Brasil: mortalidade está abaixo da média mundial**. (online). Brasília: Governo Federal, 2019b. Disponível em: <https://www.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/45879-cancer-de-mama-no-brasil-mortalidade-esta-abaixo-da-media-mundial#:~:text=A%20mortalidade%20do%20c%C3%A2ncer%20de,Fran%C3%A7a%20e%20o%20Reino%20Unido>. Acesso em: 13 jun. 2020.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Doenças de condições crônicas e infecções sexualmente transmissíveis (online)**. Brasília: Ministério da Saúde, 2019a. Disponível em: <http://www.aids.gov.br/pt-br/publico-geral/o-que-e-hiv/tratamento-para-o-hiv>. Acesso em 16 fev. 2020.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Secretaria de Segurança em Saúde. **Boletim Epidemiológico. AIDs e HIV**. Brasília: Governo Federal, 2018. Período do Boletim de Julho de 2017 a junho de 2018. Disponível em: <http://www.aids.gov.br/pt-br/pub/2018/boletim-epidemiologico-hiv-aids-2018>. Acesso em 16 fev. 2020.

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA (MME). Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Modelo Regulatório do Pré-Sal, 27 ago. 2009**. Governo Federal: MME, 2009. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/web/guest/secretarias/petroleo-gas-natural-e-biocombustiveis/destaques-do-setor-de-energia/pre-sal#:~:text=Data%2027%2F08%2F09,em%20%C3%A1rea%20denominada%20Pr%C3%A9%2DSal>. Acesso em: 16 ago. 2020.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). Comitê Facilitador Civil Catarinense. **Declaração Final da Conferência das Nações Unidas Sobre Desenvolvimento Sustentável (RIO + 20). O Futuro Que Queremos**. Rio de Janeiro: Governo Federal, 20 a 22 de junho de 2012. Texto em português de 12 de agosto de 2012 a partir de originais em inglês e francês. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/processos/61AA3835/O-Futuro-que-queremos1.pdf>. Acesso: 30 jan. 2021

MORIN. Edgard. **Cabeça Bem-Feita: repensar a reforma, reformar o pensamento**. Tradução Eloá Jacobina. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 2000.

MOSCARELLI, Fernanda; KLEIMAN, Mauro. Os desafios do planejamento e gestão urbana integrada no Brasil: análise da experiência do Ministério das Cidades. urbe. **Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management)**, 2017 maio/ago., 9(2), 157-171. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/urbe/v9n2/2175-3369-urbe-2175-3369009002AO01.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2021.

MUMFORD. Lewis. **A Cidade na História: suas origens, transformações e perspectivas** (tradução Neil R. da Silva). 4ª edição – São Paulo : Martins Fontes, 1998.

NUNES, Luiz Antonio de Paula. **Textos do Urbanismo Moderno do Urbanismo de Santos -1968**. s/d. Disponível em: http://docomomo.org.br/wp-content/uploads/2016/01/Luiz_antonio_nunes.pdf. Acesso em: 15 mar. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). BRASIL. ONU-HABITAT. **Programa das Nações Unidas para Assentamentos Urbanos**. [online]: ONU, 2019. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/onu-habitat-e-colab-reabrem-consulta-publica-sobre-cidades-sustentaveis/>. Acesso em: 16 out. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). BRASIL. **Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. [online]: ONU, 2021. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/tema/odm/>. Acesso em: 09 fev. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Carta das Nações Unidas**, 1945. [online]: ONU, 1945. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/11/A-Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>. Acesso em: 01 set. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **COP 24: Em Katowice, os estados aprovam regras para a implementação concreta do Acordo de Paris, 15/12/2018.** [online]: ONU, 2018. Disponível em: <https://news.un.org/fr/story/2018/12/1031821>. Acesso em: 10 set. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Habitat III. Nova Agenda Urbana (2016).** Versão em português, 2019. [online]: ONU, 2016. Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf?fbclid=IwAR2koIM7MtgBh6i57G4fxWeWpbK52Jr7sXIrGdBbJF81bF2GSzY527FWdAY>. Acesso em: 03 out. 2019

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **PNUD explica transição dos Objetivos do Milênio aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.** [online] ONU, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/71657-pnud-explica-transicao-dos-objetivos-do-milenio-aos-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel>. Acesso em: 25 jan. 2021.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **OIT: COVID-19 causa perdas devastadoras de empregos e horas de trabalho.** [online]: OIT, 7 de abr. 2020. Disponível em: https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS_741052/lang--pt/index.htm. Acesso em: 06 jan. 2020.

PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos Constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PALEN, J. John. **O Mundo Urbano.** Título original: *The Urban World*, tradução de Ronaldo Sérgio de Biasi e Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1975.

PETROBRAS; INSTITUTO PÓLIS. **Relatório nº 6 - Diagnóstico Urbano Socioambiental | Município de Santos.** Santos: Convênio Petrobras e Instituto Pólis, 2013. Publicado em mar. 2013.

PINHEIRO, Otilie Macedo. **Plano diretor e gestão urbana.** 3. ed. rev. atual. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES; UAB, 2014.

PLAN INTERNATIONAL. **Conheça os Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável.** [online]: PLAN INTERNATIONAL, 2020. Disponível em: <https://plan.org.br/blog/2017/02/conheca-objetivos-desenvolvimento-sustentavel>. Acesso em: 20 nov. 2017.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Acompanhando a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável:** subsídios iniciais do Sistema das Nações Unidas no Brasil sobre a identificação de indicadores nacionais referentes aos objetivos de desenvolvimento sustentável/Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Brasília: PNUD, 2015. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/160825_acompanhando_agenda2030_subsidios_iniciais_brasil.pdf. Acesso em: 20 ago. 2020.

RIBEIRO, Wladimir António. O saneamento básico como um direito social. **Revista de Direito Público da Economia (RDPE)**, Belo Horizonte, ano 13, número 52, p. 229-251, out./dez., 2015. Disponível em: <http://www.stiueg.org.br/Documentos/7/O%20saneamento%20basico%20como%20um%20direito%20social.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2020.

ROLNIK, Raquel. **A guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. 1ª edição. São Paulo: Boitempo, 2015.

SÁ, Rafael Amorim Martins de; CARVALHO, Ana Luíza Sousa; BARBOSA, Ycarim Melgaço; BARSCH, Bruna; ARAÚJO FILHO, Alberto Rodrigues. Estatuto da Metrópole: a governança interfederativa. **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, maio, 2016. **Brazilian Journal of Urban Management**. Universidade Católica de Goiás (PUC-GO), Goiânia, GO, Brasil. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/urbe/2017nahead/2175-3369-urbe-2175-3369009002AO04.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2020.

SABESP. Secretaria de Saneamento de Recursos Hídricos. **Convênio de Cooperação celebrado com o município de Santos – 0.14/14**. [online]: SABESP, 2020. Disponível em: http://site.sabesp.com.br/site/uploads/file/contratos_municipios/Santos.pdf. Acesso em: 01 out. 2020.

SACHS, Ignacy. **Estratégias de transição para o século XXI – desenvolvimento e meio ambiente**. Tradução Magda Lopes. São Paulo: Studio Nobel Fundap, 1993.

SACHS, Jeffrey D. **The Age of Sustainable Development**. New York: Columbia, 2015.

SALEME, Edson Ricardo. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2018.

SANTOS (Município). **Profissionais da Saúde são orientados para atendimento a casos de dengue** (06 nov. 2019). Disponível em: [https://www.santos.sp.gov.br/?q=noticia/profissionais-de-saude-sao-orientados-para-atendimento-a-casos-de-dengue#:~:text=O%20aumento%20dos%20casos%20da,de%202018\)%2C%20foram%2038](https://www.santos.sp.gov.br/?q=noticia/profissionais-de-saude-sao-orientados-para-atendimento-a-casos-de-dengue#:~:text=O%20aumento%20dos%20casos%20da,de%202018)%2C%20foram%2038). Acesso em: 29 out. 2020.

SANTOS (Município). **Agentes da dengue recebem orientações para evitar contaminação pelo coronavírus** (25 jun. 2020). Disponível em: <https://www.santos.sp.gov.br/?q=noticia/agentes-da-dengue-recebem-orientacoes-para-evitar-contaminacao-pelo-coronavirus#:~:text=Em%20rela%C3%A7%C3%A3o%20%C3%A0s%20doen%C3%A7as%20transmitidas,seis%20de%20chikungunya%20em%202020>. Acesso em : Acesso em: 29 out. 2020.

SANTOS (Município). **Conferência Municipal discute propostas para habitação**, 19 dez. 2019. Disponível em: Disponível em: <https://www.santos.sp.gov.br/?q=noticia/conferencia-municipal-discute-propostas-para-habitacao-em-santos>. Acesso em: 19 dez. 2020.

SANTOS (Município). **Diário Oficial de 30 de abril de 2004**.

SANTOS (Município). **Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos**, de 16 de julho de 2018. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/santos/lei-complementar/2018/100/1005/lei-complementar-n-1005-2018-institui-o-plano-diretor-de-desenvolvimento-e-expansao-urbana-do-municipio-de-santos-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 20 de nov. 2020.

SANTOS (Município). **Lei Complementar 1.087 de 30 de dezembro de 2019**. Institui o Plano Municipal de Mobilidade e Acessibilidade Urbanas. Disponível em: https://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/files/portal_files/site/lc_1087_de_30-12-2019-convertido.pdf. Acesso em 01 jun. 2020.

SANTOS (Município). **Lei Complementar 688 de 30 de julho de 2010**. Cria o Programa de reabilitação do uso residencial na região central histórica de Santos – “Alegra Santos” – Habitação.

SANTOS (Município). **Lei Complementar nº 688 de 29 de julho de 2010**. Cria programa de reabilitação da Região Central Histórica de Santos – “Alegra Centro – Habitação” e dá outras providências. Disponível em: https://www1.santos.sp.gov.br/static/files_www/conteudo/Pag_Internas/L.C.%20688%2C%20de%2029%20de%20julho%20de%202010%20e%20Decreto.pdf. Acesso em: 23 jan. 2021.

SANTOS (Município). **Lei Complementar nº 778 de 31 de agosto de 2012**. Disciplina os procedimentos para Regularização Fundiária de Assentamentos Urbanos consolidados no município de Santos.

SANTOS (Município). **Plano Municipal de Habitação de Santos, 2009**. Disponível em: https://www.cohabsantista.com.br/plano_municipal_de_habitacao.pdf. Acesso em: 27 ago. 2020.

SANTOS (Município). **Relatório R4 Proposta do Plano Municipal Integrado de Saneamento Básico. Versão Revisada Com A Incorporação dos Comentários do Gel e da SSE**”, novembro de 2010. Disponível em: <https://www.santos.sp.gov.br/?q=servico/plano-municipal-de-saneamento-basico>. Acesso em: 14/04/2020.

SANTOS (Município). Secretaria de Governo. **Portaria 006**, de 30 de jul. 2020. Disponível em: Disponível em: https://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/conselhos/20_pdfsam_do04082020.pdf. Acesso em: 25/01/2021.

SANTOS (Município). Secretaria de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEDURB). **Informações verbais em novembro 2020**.

SANTOS PORT AUTHORITY. **O Porto de Santos**. Santos: Porto de Santos, 2020. Disponível em: <http://www.portodesantos.com.br/institucional/o-porto-de-santos/>. Acesso em: 15. ago. 2020.

SANTOS, Cláudio Hamilton M.. **Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998**. Secretaria do Estado de planejamento e Avaliação e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Brasília, julho de 1999. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2814/1/td_0654.pdf. Acesso em: 11 jul. 2020.

SANTOS, Marcela de Oliveira. **Interpretando o Estatuto da Metrópole: comentários sobre a Lei 13.089/2015**. In: Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole. Org. MARGUTI, Bárbara Oliveira, COSTA, Marco Aurélio e FAVARÃO, Cesar Bruno. Brasília: IPEA, 2018a. E-book. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32908. Acesso em: 14 mar. 2020.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Desigual: A Especificidade do Fenômeno Urbano em Países Subdesenvolvidos**. Título original: *Spécifité du phénomène urbain em pays sous-développés*. Tradução de Antonia Déa Erdens e Maria Auxiliadora da Silva – 3ª edição, 2ª reimpr. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2018b.

SANTOS. **Decreto nº. 7.229 de 16 de setembro de 2015**. Constitui grupo técnico de trabalho para elaborar o Plano Municipal de conservação e recuperação da Mata Atlântica (PMMA). [online]: Santos, 2015. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/santos/decreto/2015/723/7229/decreto-n-7229-2015-constitui-grupo-tecnico-de-trabalho-para-elaborar-o-plano-municipal-de-conservacao-e-recuperacao-da-mata-atlantica-pmma-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 19 de dez. 2020.

SÃO PAULO (Estado). **Plano de Habitação do Estado de SP**. São Paulo: Governo do Estado, 2016.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto Estadual nº 58.996 de 25 de março de 2013**. Dispõe sobre o Zoneamento Ecológico-Econômico do Setor da Baixada Santista e dá providências correlatas. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2013/decreto-58996-25.03.2013.html>. Acesso em: 15 dez. 2020.

SÃO PAULO (Estado). **Lei Complementar 815, de 30 de julho de 1996**. Cria da Região Metropolitana da Baixada Santista e autoriza o Poder Executivo a instituir Desenvolvimento da Região Metropolitana da Baixada Santista, a criar entidade autárquica e a constituir o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Baixada Santista, e dá providências correlatas). Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/1996/lei.complementar-815-30.07.1996.html>. Acesso em: 02 de out. 2020.

SÃO PAULO (Estado). **Lei Complementar 853, de 23 de dezembro de 1998**. Dispõe sobre a criação da Agência Metropolitana da Baixada Santista (AGEM). Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/1998/lei.complementar-853-23.12.1998.html>. Acesso em: 02 de out. 2020.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Desenvolvimento Regional. **Plano de Mobilidade da Baixada Santista congrega Governo do Estado, Municípios e União Europeia** (18 dez. 2020). Disponível em: <https://www.sdr.sp.gov.br/plano-regional-de-mobilidade-da-baixada-santista-congrega-governo-do-estado-municipios-e-uniao-europeia/>. Acesso em: 26 jan. 2021.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria do Meio Ambiente. Secretaria do Meio Ambiente. 1.ed. **Zoneamento econômico-ecológico do estado de São Paulo – ZEE** [recurso eletrônico]: entender para participar / Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo; Autores Natasha Fayer Calegario Bagdonas ... [et al.] ; Colaboradores Natália Micossi da Cruz ... [et al.] ; Ilustrações Katota ; Mapas Natasha Fayer Calegario Bagdonas, Heitor Shimbo Carmona. – 1.ed. – São Paulo: SMA, 2018. Disponível em: https://smastr16.blob.core.windows.net/portalezee/2019/05/cartilha_miolo_rev2019.pdf. Acesso em: 24 jan. 2021.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria do Meio Ambiente. **ZEE Baixada Santista [recurso eletrônico]: zoneamento ecológico-econômico** – setor costeiro da Baixada Santista / Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, Coordenadoria de Planejamento Ambiental; Organização Luiz Roberto Numa de Oliveira; Equipe técnica Beatriz Santos Caio... [et al.]. São Paulo: SMA, 2013.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria do Meio Ambiente. **ZEE Baixada Santista: zoneamento ecológico-econômico - setor costeiro da Baixada Santista** / Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, Coordenadoria de Planejamento Ambiental; Organização Luiz Roberto Numa de Oliveira; Equipe técnica Beatriz Santos Caio... [et al.]. São Paulo: SMA, 2013.

SÃO PAULO (Município). **Diagnóstico de Indicadores para Monitoramento dos ODS em São Paulo**. Grupo de Trabalho Intersecretarial PCS/ODS Prefeitura de São Paulo - julho/2020. Disponível em: <http://participemais.prefeitura.sp.gov.br/system/documents/attachments/000/000/006/original/b0a8a5cf1fed57f5097abcbce354970304af86c8.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2020.

SAUER, Ildo L.; RODRIGUES Larissa Araújo. **Pré-sal e Petrobras além dos discursos e mitos: disputas, riscos e desafios**. Estudos Avançados, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ea/v30n88/0103-4014-ea-30-88-0185.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2020.

Res k SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 8ª edição, atualizada. São Paulo: Malheiros, 2018a.

SILVA, José Afonso da. **O distorcido exercício da autonomia pelos municípios**, 08 jan. 2018b. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2018/01/08/distorcido-exercicio-autonomia-pelos-municipios/>. Acesso em: 25 jan. 2020.

SOUZA, Maria Adélia A. de. **O II PND e a política urbana brasileira: Uma contradição evidente** in O processo de urbanização no Brasil. Csaba Deák e Sueli Ramos Schiffer (organizadoras). 1ª edição, 1ª reimpressão – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

SPETH, James Gustave. **Agenda Ambiental Global: origens e perspectivas**. In: Governança Ambiental Global – Opções & Oportunidades. Daniel C. Esty e Maria H. Ivanova (orgs.). Tradução Assef Nagib Kfoury. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2005.

SUTTI, Weber. **Ministério das Cidades e o ciclo de planos diretores do século XXI**. In: A luta pela reforma urbana no Brasil - Do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo. Organizador Nabil Bonduki. São Paulo: Instituto da Casa, 2018. E-book. Disponível em: http://www.casadacidade.org.br/wp-content/uploads/2018/12/A-Luta-Pela-Reforma-Urbana-no-Brasil_CAU-SP_2018.pdf. Acesso em 09 jul.2020.

TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. Análise crítica do Processo de Elaboração e Implantação do Plano Diretor Participativo de Santo André (SP). **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 10, n. 46 – jan.- abr. 2005.

UNITED NATIONS (UN). Department of Economic and Social Affairs. **World Urbanization Prospect, 2018**. [online]: UN DESA, 2019. Produzido pela Divisão das Nações Unidas, Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais (DESA), Disponível em: <https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2018-Highlights.pdf>. Acesso em: 26 de outubro 2019.

UNITED NATIONS (UN). **SUSTAINABLE DEVELOPMENT PLATFORM**. [online]: UM SGDs Platform, 2021. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/?menu=1300>. Acesso em: 28 nov. 2017.

UNITED NATIONS CLIMATE (UN-CLIMATE). **United Nations Climate**. [online]: UN-Climate, 2021. Disponível em: <https://unfccc.int/process-and-meetings#:606038e4-000c-47ee-8c49-4f590df37224:9b6196fd-b9b5-4b2c-a133-ab97ac611271:26dd254b-1130-431c-9e05-108928d2740d>. Acesso em: 01 de fev. 2021.

VEIGA, José Eli da. **Prosperidade Compartilhada**. [online]: Ecodesenvolvimento, 2016. Disponível em: <http://www.ecodesenvolvimento.org/colunas/jose-eli-veiga/prosperidade-compartilhada#ixzz6ixmjFDhJ>. Acesso em: 08 jan. 2021.

VIANA, Mônica Antonia. **Navegando pelas ondas do desenvolvimento: Baixada Santista em busca de um porto seguro. Desenvolvimento, metropolização e os (des) compassos da gestão urbana-regional em seus múltiplos olhares sociais**. Orientador: Dr. Miguel Wady Chaia, 2010, 439 p.. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). São Paulo: 2010.

VILLAÇA, Flávio. **As Ilusões do Plano Diretor**. São Paulo: PlanosDiretores.com, 2005. De 07 de agosto de 2005. Disponível em: <http://www.planosdiretores.com.br/downloads/ilusaopd.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2020.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço Intra-Urbano no Brasil**. 2. ed. São Paulo: FAPESP, 2001.

VILLAÇA, Flávio. **Uma Contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil**. In: O Processo de Urbanização no Brasil. DEAK, Csaba e SCHIFFER, Sueli ramos (orgs.). São Paulo: ed. USP-FUPAM, 1999.

WORLD BANK GROUP. **Pobreza e Prosperidade Compartilhada**. [online]: World Bank Group, 2020. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/publication/poverty-and-shared-prosperity>. Acesso em 07 jan. 2021.