

**PROJETO: Estratégias para o Desenvolvimento Urbano *Inclusivo, Democrático e Sustentável* das Metrôpoles. Plano de Trabalho 2023-2024.**

**TÍTULO: “*METRÓPOLES E O DIREITO À CIDADE: um outro futuro é possível*”**

**APRESENTAÇÃO:** Este documento apresenta a proposta de finalização do Plano 2023-2024 do INCT Observatório das Metrôpoles. Tem como base os livros publicados em 2022 como Coleção “Reforma Urbana e Direito à Cidade” e, ao mesmo tempo, busca enfatizar os objetivos de incidência política que assumimos naquele momento pela transformação dos conhecimentos e informações acumuladas em proposições de ação em cada metrópole comprometidas com o ideário, princípios do projeto da Reforma Urbana e do Direito à Cidade.

**JUSTIFICATIVAS:** Compromisso em mudar a natureza desigual da sociedade brasileira e com a busca de alternativas de ação que transformem a crise urbana presente em nossas metrôpoles.

“Ora, nenhuma sociedade nacional pode existir, sobreviver e ao mesmo tempo construir um destino nacional, em tais bases. A destruição de estamentos e de grupos sociais privilegiados constitui o primeiro requisito estrutural e dinâmico da constituição de uma sociedade nacional. Onde essa condição histórica não chega ou não pode concretizar-se historicamente, também não surge uma nação e, muito menos, uma nação que possa apoiar-se num 'querer coletivo' para determinar, por seus próprios meios, sua posição e grau de autonomia entre as demais sociedades nacionais do mesmo círculo civilizatório. Sob este aspecto, a democratização da renda, do prestígio social e do poder aparece como uma necessidade nacional". (Fernandes, F, Sociedade de classes e subdesenvolvimento 1967a:179-180).

“Além do seus fundamentos epistemológicos diferentes, as abordagens críticas dos estudos urbanos estão geralmente preocupadas em: (a) analisar as interseções sistêmicas e historicamente específicas entre capitalismo e os processos de urbanização; (b) examinar o equilíbrio mutável das forças sociais, as relações de poder, as desigualdades socioespaciais e arranjos políticos-institucionais que moldam em por sua vez, são moldados pela evolução da urbanização capitalista; (c) expor as marginalizações, exclusões e injustiças (seja de classe, etnia, raça, gênero, sexualidade, nacionalidade ou outras) inscritas, naturalizadas e também contestadas dentro das configurações urbanas existentes por meio de práticas e de ideologias especiais; (d) decifrar as contradições, as tendências de crise e as linhas de conflito potencial ou real nas cidades contemporâneas e, nessa base, (c) demarcar e politizar as possibilidades estrategicamente essenciais para formas mais progressistas, socialmente justas, emancipadoras e sustentáveis de vida urbana”. (Marcuse, P. e Mayer, M. “Cidades para Pessoas, sem Fins Lucrativos?” Brenner, N. Espaços da Urbanização. O urbano a partir da Teoria Crítica: Rio de Janeiro, Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 2018. p. 46).

.... “Conforme (as) lutas sobre a forma atual e futura de nossas cidades se intensificam, esperamos que os teóricos urbanos críticos continuem a contribuir para esclarecer o que precisa ser entendido e o que precisa ser feito para forjar uma alternativa radical, senão revolucionária, ao *status quo* desastroso, social e ambientalmente destrutivo da urbanização neoliberal mundial. O *slogan* “Cidades para pessoas, sem fins lucrativos”, pretende, portanto, dar um alívio absoluto ao que consideramos um objetivo central para os esforços em andamento, ao mesmo tempo, teóricos e práticos, para enfrentar as crises do nosso tempo”. (Marcuse, P. e Mayer, M. p. 51).

“Há um diagnóstico dominante, hoje, no Brasil de que vivemos um mesmo período histórico. Isso tem levado a defender o passado como sendo o futuro. Políticas deram certo no passado? Vamos continuar a exercê-las. Mas nós não estamos no mesmo tempo histórico, pelo contrário, este é um período que não pode ser analisado com as mesmas lentes que foram adequadas ao passado. É preciso pensar algo novo, porque se trata de outra sociedade. Estamos diante de uma mudança de época histórica, e toda mudança de época resulta de uma luta interna, uma correlação de forças, assim como nas duas outras mudanças de época que marcaram o Brasil e que ajudam a entender o que temos hoje”. (Pochman, M. <https://cee.fiocruz.br/?q=marcio-pochmann-ha-um-futuro-que-deveria-estar-em-disputa-no-pais-e-que-nao-esta- sendo-disputado>).

## OBJETIVOS

- (1) Fortalecimento na sociedade do projeto Reforma Urbana e Direito à Cidade;
- (2) Incidência na conjuntura política pré-eleitoral de 2024;
- (3) Continuidade e fechamento do projeto “Reforma Urbana e Direito à Cidade”;
- (4) Contribuir na construção em curso da Coalizão pela Reforma Urbana e o Direito à Cidade envolvendo o Observatório das Metrôpoles, o BrCidades, o FNRU, o IBDU e o ONDAS.

AÇÕES DE DIFUSÃO E MOBILIZAÇÃO: A produção dos livros de ação será articulada às seguintes estratégias de difusão:

- (1) Nacional: retomada da estratégia de **artigo propositivos** publicados no *Le Monde Diplomatique* e Brasil de Fato;

- (2) Local: esta estratégia nacional deverá ser articulada à estratégia local de publicação de artigos pelos Núcleos à semelhança do que vem sendo feitos pelos Núcleos Porto Alegre e Curitiba;
- (3) Realização de fóruns de discussão pelos Núcleos, a partir de abril de 2024 com o apoio da coordenação nacional;
- (4) Realização de atividades de difusão em parceria com o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), a ser planejado e discutido com os Núcleos;
- (5) Participação em 2023 no **Seminário 60 Anos Reforma Urbana** que está sendo organizado pelo BrCidades, iniciativa para cuja organização o Observatório está sendo convidado.
- (6) Outras estratégias a serem propostas pelos Núcleos.

#### PRODUTOS:

- (1) Publicação de 17 **Livros de Proposição de Ações Estratégicas** para as seguintes aglomerações urbanas:
  - a) Grande Metrópole Nacional: São Paulo;
  - b) Metrópole Nacional: Rio de Janeiro;
  - c) Metrópoles: Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Goiânia, Porto Alegre, Recife, Salvador e Vitória;
  - d) Regiões Metropolitanas: Aracajú, Baixada Santista, Campina Grande, Maringá e Natal;
  - e) Centro Urbano Regional: Campos de Goytacazes;
- (2) Publicação de um Livro Nacional.
- (3) Realização de um Seminário Nacional/Internacional em articulação com as redes de pesquisa das quais o Observatório faz parte, em particular a Rede Latino-Americana de Teoria Urbana (RELATEUR), Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio (RII), entre outras.

- (4) Realização de um Seminário Nacional, em junho de 2023 para debatermos o avanço da produção dos livros.

PRAZOS: Produção dos livros: até abril/maio de 2024; Edição e publicação: até dezembro de 2023.

CONCEITOS: Para o desenvolvimento do plano de trabalho, adotamos a conceito de *ações estratégicas*. Estas são entendidas como um conjunto de princípios orientadores do debate sobre as Políticas Urbanas Integradas, que possa envolver os atores da sociedade, da academia e dos governos. São linhas estratégicas que:

- (1) promovam o direito à cidade em periferias, favelas e assentamentos precários;
- (2) reduzam a segregação urbana, as desigualdades de acesso à habitação, à infraestrutura, à mobilidade, ao saneamento ambiental, e aos equipamentos de saúde, educação, cultura, áreas verdes e lazer;
- (3) promovam a justiça socioambiental;
- (4) construam a gestão democrática da cidade;
- (5) promovam a integração social e política dos territórios controlados pelas formas ilegais e criminosas de produção imobiliária e de prestação de serviços coletivos;
- (6) proponham ações de resiliência das metrópoles e cidades para a transição climática e ecológica.

## ROTEIRO DOS LIVROS

### INTRODUÇÃO

A introdução deveria começar com a apresentação da síntese da questão urbana (questões) da metrópole, de preferência com apoio de alguns dados que expressem esta questão. Entendemos por questão urbana a formulação de uma “teoria crítica sobre a metrópole” que desvende a ideologia produzida pela classe dominante, que procura ocultar a dominação e exploração, apropriação privada pelo capital do território, a política seletiva de distribuição desigual dos serviços públicos e os equipamentos de consumo coletivo, etc. e os seus efeitos expressos em problemas urbanos.

Como a questão urbana pode ser sintetizada nas principais disputas (em várias dimensões) entre o projeto progressista-reformador (em construção) e a coalizão rentista-conservadora-golpista em sua expressão local.

Caso seja possível, a introdução poderia também apresentar a síntese das linhas estratégicas propostas pelo Núcleo.

A seguir apresentamos a estrutura do livro na forma de capítulos que seguem e aprofundam os temas constantes do Plano de Trabalho 2023/2024 já discutido. O conteúdo de cada um deles são apresentados na forma de perguntas ou indagações e devem ser lidas menos como o roteiro a ser seguido por todos os Núcleos e mais como conjuntos de sugestões de orientações a serem adotadas na formulação de estratégias para cada um dos temas.

PARTE 1- Redução das desigualdades sociais e direito à cidade.

O centro desta parte do livro seria pensar os desafios e as ações estratégicas a serem empreendidas pelo setor público e pela sociedade que não apenas atendam aos déficits históricos de habitação, saneamento básico ou mobilidade, mas que também apontem caminhos para a transformação da matriz que mantém e reproduz a cidade desigual e aponte os horizontes para a transição na direção de alcançarmos metrópoles mais igualitárias em termos de acesso ao bem-estar urbano.

Como já é um consenso entre os planejadores, este objetivo requer políticas urbanas que: a) aumentem a oferta global de moradia, serviços e equipamentos urbanos em cada metrópole; b) garantam intervenções integradas no território para mitigação das enormes desigualdades intraurbanas; e 3) considerem ações de enfrentamento da mercantilização da cidade e que combata a captura privada dos investimentos públicos, garantindo o direito à cidade.

## Capítulo 1 – Reformar do Habitat Popular.

- a) Que propostas para o aumento da oferta global de provisão de moradia na metrópole? Sugestões para o desenho de política habitacional priorizando famílias de baixa renda, com subsídios, garantindo: o acesso à moradia digna com inserção urbana; soluções e modalidade apropriadas à diversidade urbana e regional, como unidades prontas, *retrofit*, locação social, melhorias, lotes urbanizados com material e ATHIS; implementação de programas de habitação de interesses social em áreas centrais; e formas de gestão variadas, com forte apoio à autogestão.
- b) É possível e pertinente à problemática habitacional da metrópole a adoção de projetos focados nos territórios periféricos? Tem sentido para a realidade local a adoção de programas de urbanização de favelas e/ou de reformas dos assentamentos de habitação precária?
- c) Que proposta de linhas de ação para a construção de um arcabouço institucional que permita ações integradas nos territórios periféricos

articulando os temas da regularização fundiária, urbanização e implantação de infraestrutura, produção habitacional, saneamento integrado, mobilidade, eliminação de risco, melhorias habitacionais, qualificação de áreas públicas e verdes, equipamentos sociais e assistência técnica (ATHIS), com intervenções adequadas às realidades regionais e urbanas específicas?

- d) Qual a importância atribuída pelo Núcleo para a realidade local à defesa da instituição e manutenção de áreas como ZEIS nos municípios que integram a metrópole, já que as Zonas Especiais de Interesse Social, instauram contratendências nos territórios, constituindo-se em uma verdadeira “ação afirmativa” destinando terras bem localizadas à população de baixa renda, funcionando bem contra os interesses tradicionais do mercado imobiliário, voltados para a expulsão e conversão em projetos para camadas de renda mais alta?
  
- e) O Núcleo tem mapeado os territórios periféricos?
  
- f) É possível na metrópole a adoção de programas de democratização das terras públicas e imóveis não utilizados ou subutilizados, através do uso do patrimônio da União, do Estado e dos Municípios para a construção de habitação social, equipamentos e espaço público? O Núcleo tem mapeado estas terras?

## Capítulo 2 – Reconquistar do Espaço do Capital.

- a) Que linhas estratégicas o Núcleo propõe para a revisão da atual legislação urbanística que promova a reversão do desmonte neoliberal da regulação (flexibilizações aprovadas para possibilitar maior mercantilização e financeirização da terra) e que proposições de novas regras que visem assegurar o acesso à terra e a habitação como bem social previsto no Estatuto da Cidade (Artigos 182 e 183 da CF)?



- b) Qual o avanço da produção urbana capitalista liberal e financeira na metrópole? São grandes projetos urbanos? Que linhas de ação estratégicas o Núcleo propõe para enfrentar a privatização e mercantilização do território da metrópole em curso através de várias modalidades de projetos de reestruturação urbana e seus efeitos em termos de reprodução das desigualdades sociais e segregação urbana? Em termos de ações compensatórias a coletividades e/ou de ação que podemos denominar de anti capital?

### Capítulo 3 – Reconquistar o Saneamento como Bem Público.

- a) Quais os impactos negativos na metrópole em curso ou já consolidados da mudança na política de saneamento decorrente da adoção da Lei nº 14.026, em termos das desigualdades do acesso ao serviço de saneamento?
- b) Que alternativa de ações estratégicas o núcleo propõe para a universalização do acesso à água e saneamento, priorizando os investimentos públicos e que assegure o volume mínimo emergencial de água para a reprodução social em todos os domicílios, em qualquer situação, independente da capacidade de pagamento?

### Capítulo 4 – Reconstruir o Sistema de Mobilidade.

- a) Qual o estado da arte do debate e da mobilização na metrópole sobre a proposta da política de tarifa zero?
- b) Qual o debate e a mobilização na metrópole sobre a adoção da proposta do Sistema Único de Mobilidade?
- c) Que linhas estratégicas podem assegurar na metrópole a construção de um sistema de mobilidade mais acessível, sustentável e inclusivo?

- d) Que papel devem ter os investimentos na ampliação do transporte de média e alta capacidades, incluindo a integração com meios de transporte não motorizados?
  
- c) É possível a reforma de sistema de concessões dos transportes por ônibus que permita mudanças do regime de contratos de longa duração para modelos mais curtos, divididos e baseados na qualidade da prestação do serviço?
  
- d) O que o Núcleo propõe como novo modelo de financiamento em termos de novas fontes para ampliar os subsídios aos usuários de baixa renda?
  
- e) O que o Núcleo propõe para aperfeiçoar a gestão, garantindo planejamento integrado, regulação e controle dos serviços na escala metropolitana?
  
- f) Que modalidades renovadas do sistema de mobilidade existente na metrópole em termos de faixas exclusivas de ônibus, ciclovias, travessias e calçadas acessíveis, etc.?
  
- g) Quais as condições políticas e fiscais para o desenvolvimento e a implementação progressiva de um sistema de mobilidade com tarifa zero?
  
- h) O que o Núcleo propõe em termos de um plano de transportes não poluentes, em especial para os veículos não motorizados (bicicletas)?
  
- i) Como reduzir a violência do trânsito e nos transportes coletivos?

## PARTE 2 – Preparar a Metrópole para a Emergência Climática e a Transição Socioecológica.

Esta parte do livro tem como objetivo estratégico propor possíveis ações estratégicas que possam promover a alteração gradativa do modelo de desenvolvimento urbano, incorporando soluções baseadas na natureza e a geração de ambientes mais saudáveis e sustentáveis. Como temos pouco acúmulo de pesquisas sobre este tema no Observatório, a ideia seria cada Núcleo utilizar como base o conhecimento existente em cada metrópole e, se possível, convidar especialistas e pesquisadores locais que possam contribuir na produção dos capítulos.

### Capítulo 5 – A questão climática e ecológica na metrópole.

- a) Qual o Estado da Arte do debate local a respeito dos impactos possíveis do aquecimento climático global? As entidades de governo têm diagnóstico, programas e projetos integrados de enfrentamento dos efeitos do aquecimento e de promoção da transição energética e descarbonização das cidades que compõem a metrópole?
- b) As entidades de governo têm diagnóstico, programas e projetos integrados de enfrentamento dos efeitos do aquecimento e de promoção da transição energética e descarbonização das cidades que compõem a metrópole?
- c) Há projetos de redução das emissões de CO<sup>2</sup> na mobilidade urbana, descarbonizar a cadeia da construção civil, adotar soluções de eficiência energética como energia solar e outras de construção sustentável nos serviços urbanos e nos projetos habitacionais? Qual a avaliação do Núcleo?
- d) Há projetos para a promoção da transição ecológica na gestão dos resíduos sólidos, incentivando os consórcios intermunicipais para eliminar lixões? Qual a avaliação do Núcleo?

- e) Há projetos de apoio à ampliação da reciclagem e da logística reversa e as cooperativas de catadores, a serem incorporadas ao sistema de manejo. Incentivar a produção mais limpa? Qual a avaliação do Núcleo?
  
- f) Há projetos de resiliência e adaptação das cidades para enfrentar a emergência climática, com investimentos no manejo de águas pluviais e drenagem urbana, obras de contenção de encostas, melhoria habitacional e recuperação da cobertura vegetal em área de risco. Qual a avaliação do Núcleo?
  
- g) Há projetos para tornar as cidades mais resilientes, aprimorando os serviços de alertas e prevenção, apoiando a capacitação e o equipamento das defesas civis municipais, e fortalecendo os núcleos comunitários. Integrar os esforços intergovernamentais para garantir a fiscalização de barragens de resíduos. Qual a avaliação do Núcleo?

## Capítulo 6 – Construir a Metrópole Sustentável.

Com base nos resultados das pesquisas anteriores sobre a organização social do território e a ordem urbana da metrópole quais as linhas de ação estratégicas em termos de política urbana (regulação urbanística, provisão de moradia, mobilidade, alocação territorial dos investimentos públicos, entre outras dimensões) poderiam ser propostas pelo Núcleo para a alteração gradativa do modelo de desenvolvimento urbano da metrópole, incorporando soluções baseadas na natureza e a geração de ambientes mais saudáveis e sustentáveis?

## PARTE III – Construir a Governança e a Gestão Democrática da Metrópole.

Trata-se de nesta parte do livro, o Núcleo propor ações estratégicas que possam criar as condições institucionais e operacionais necessárias para implementar na metrópole a política de desenvolvimento urbano que defendemos, com base no fortalecimento das relações interfederativas, na articulação das políticas e os programas integrados e setoriais, no fortalecimento da participação e no controle social da gestão democrática e na construção de um novo regime normativo para regulação da produção imobiliária e provisão dos serviços urbanos nos territórios dominados pelos

## Capítulo 7 – Governança Metropolitana.

- a) Qual a avaliação do Núcleo sobre as condições institucionais e operacionais da governança metropolitana? Que linhas de ação estratégicas o Núcleo proporia para incentivar a ação coordenada e colaborativa na em política urbana, considerando as relações interfederativas e a heterogeneidade municipal e regional?
- b) Que arranjos são possíveis para a gestão e cooperação metropolitana com foco nas áreas de economia (incluindo arranjos de economia solidária), saneamento e mobilidade em oposição à competição intraurbana?

## Capítulo 8 – Gestão Democrática da Política Urbana.

- a) Aqui a questão central se refere ao desafio de pensar arranjos, canais institucionais e política de gestão democrática, com foco na instância de planejamento urbano (Plano Diretor), orçamento público e conselhos setoriais de políticas públicas. No âmbito nacional, este eixo envolve os espaços de gestão participativa e a reforma política, e a análise dos arranjos de regulação das finanças públicas (entre as quais a Lei Nº 14.133/2021 - Lei de Licitações e Contratos Administrativos) e o programa de privatizações (PPPs, Concessões, etc.). No âmbito local, implica no monitoramento dos arranjos de gestão democrática e na

avaliação das condições de implementação de experiências de orçamentos participativos pelos governos municipais (conforme projeto específico do INCT para esta questão).

- b) Qual o Estado da Arte do funcionamento das instâncias de participação e controle social nas políticas urbanas existentes na metrópole, em especial no planejamento urbano, no orçamento e nas políticas setoriais específicas?
  
- c) Que experimentos participativos são possíveis de serem desenvolvidos nos territórios visando democratizar a gestão pública e promover o controle social das públicas setoriais implementadas?
  
- d) Qual a linha estratégica proposta pelo Núcleo para o fortalecimento desse sistema de participação social na cidade?

#### Capítulo 9 – Democratizar e Controlar os Recursos Públicos.

- a) Com base nos resultados do projeto sobre orçamento participativo, que linhas de ação estratégica o Núcleo propõe para a criação (ou retomada) do orçamento participativo na metrópole ou no município capital?
  
- b) Sobre os recursos administrados pelo município (próprios e repassados), quais estratégias são propostas pelo Núcleo para viabilizar a democratização de sua gestão e o controle social de sua utilização adequada nas políticas afins?

#### Capítulo 10 – Legalizar e Pacificar a Produção da Cidade e o Acesso aos Serviços urbanos.

- a) O Núcleo tem algum diagnóstico sobre o controle territorial armado e sobre o controle da oferta de políticas e serviços públicos por grupos do tráfico de drogas ou da milícia?
- b) Os territórios populares têm sido objeto da ação policial ostensiva na cidade? Quais os impactos das ações policiais e da política de encarceramento sobre as populações periféricas?
- c) Como o sentimento de violência e a metáfora da guerra têm impactado os processos de securitização e o uso dos espaços públicos na cidade?
- d) Como a violência tem impactado as formas de ação coletiva da cidade e a constituição de sujeitos que expressem o ideário do direito à cidade, em especial nos territórios periféricos? Que estratégias podem ser adotadas para o fortalecimento dos agentes sociais e das articulações pelo direito à cidade?
- e) Quais as estratégias para a disputa do controle dos territórios populares? Como enfrentar o controle dos serviços públicos por grupos armados nesses territórios? Que medidas e estratégias podem ser desenvolvidas para promover o controle social das polícias?

**CONCLUSÃO:** Uma Outra Metrópole Possível.

